

**BELEIDSRECONSTRUCTIE  
EN EVALUATIEKADER  
MODERNISERING KANSSPELBELEID**

# Kansen met beleid

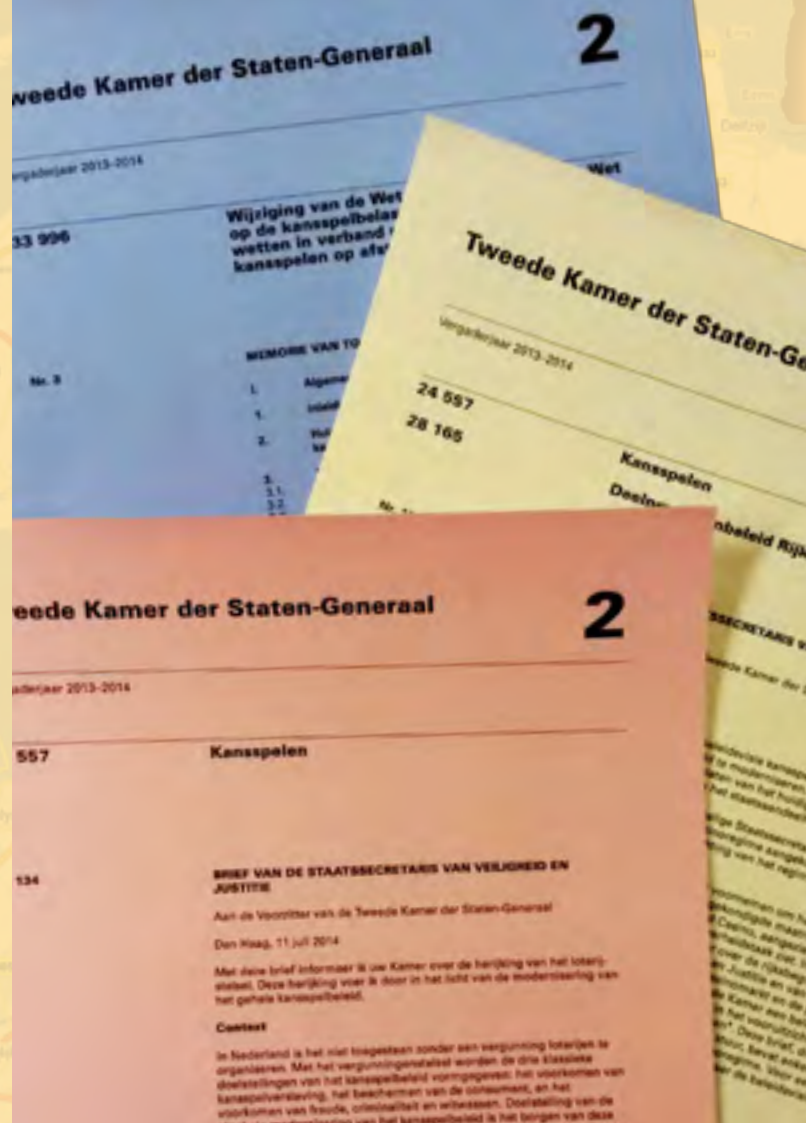
M. Boendermaker

J. Snippe

A. Kruize

B. Bieleman

**INTRAVAl**  
Onderzoek en Advies





# KANSEN MET BELEID

Beleidsreconstructie en evaluatiekader  
modernisering kansspelbeleid

Juli 2015

**INRAVAL**  
Groningen-Rotterdam



## VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAl de beleidstheorie gereconstrueerd en het evaluatiekader opgesteld van de modernisering van het kansspelbeleid. De beleidstheorie en het evaluatiekader dienen als basis voor de uitvoering van een nulmeting en één of meerdere vervolgmetingen. Hiermee kan worden nagegaan of de beoogde maatregelen van het gemoderniseerde kansspelbeleid worden uitgevoerd en of de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd.

Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Marjolein Boendermaker, Jacco Snippe en Annelies Kruize, onder leiding van Bert Bieleman. Daarnaast hebben Maurits Sijtsma en Anandi Postma een bijdrage geleverd aan het verzamelen van informatie en het samenstellen van het rapport. De onderzoekers zijn bijgestaan door drie wetenschappelijk adviseurs, namelijk dr. A.C. Glebbeek (Rijksuniversiteit Groningen), dr. M.W.J. Koeter (Universiteit van Amsterdam) en dr. M.E.G.M. Rol (Rijksuniversiteit Groningen).

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. A.C.M. Spapens (Universiteit van Tilburg) bedanken voor hun betrokken en positief-kritische medewerking aan de totstandkoming van het onderzoek. De commissie bestond verder uit: drs. F.A. Felsö (Kansspelautoriteit), drs. O.L. Hendriks (WODC), dr. K. Monshouwer (Trimbos-instituut), drs. K.M. Nierop-Karel (Ministerie van Veiligheid en Justitie) en prof. mr. F.J. van Ommeren (Vrije Universiteit Amsterdam).

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

Namens INTRAVAl,

B. Bieleman  
M. Boendermaker

Groningen-Rotterdam  
Juli 2015

# INHOUDSOPGAVE

	Pagina
<b>Summary and conclusions</b>	<b>I</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstellingen	2
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.5 Leeswijzer	7
<b>Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen kansspelbeleid</b>	<b>9</b>
2.1 Huidige kansspelbeleid	9
2.2 Ontwikkelingen op de kansspelmarkt	10
2.3 Gemoderniseerde kansspelbeleid	14
<b>Hoofdstuk 3 Vergunningenstelsel kansspelen op afstand</b>	<b>17</b>
3.1 Probleemsituatie	17
3.2 Kanalisatie als scharnierpunt	22
3.3 Voorkomen kansspelverslaving	30
3.4 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit	37
3.5 Consumentenbescherming	42
3.6 Impliciete doelstelling	45
3.7 Neveneffecten	46
<b>Hoofdstuk 4 Herinrichting casinoregime</b>	<b>49</b>
4.1 Probleemsituatie	49
4.2 Maatregelen	53
4.3 Mechanismen	55
4.4 Sterke kanten en kwetsbaarheden	60
4.5 Speelautomaten	61

	Pagina
<b>Hoofdstuk 5 Herijking loterijstelsel</b>	<b>65</b>
5.1 Probleemsituatie	66
5.2 Maatregelen	69
5.3 Mechanismen	71
5.4 Sterke kanten en kwetsbaarheden	73
<b>Hoofdstuk 6 Evaluatiekader</b>	<b>75</b>
6.1 Kansspelen op afstand	76
6.2 Casinospelen	79
6.3 Loterijen	84
6.4 Algemeen	85
6.5 Metingen	90
<b>Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies</b>	<b>93</b>
7.1 Beleidstheorie	93
7.2 Evaluatiekader	100
<b>Literatuur</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage Indicatoren en gegevens</b>	<b>107</b>



## **SUMMARY AND CONCLUSIONS**

**B**elow, the summary and conclusions of our research into the modernization of the Dutch gambling policy are discussed. Our research, which was commissioned by the Research and Documentation Center of the Ministry of Security and Justice, first of all aims to reconstruct the policy theory of the planned modernization of the gambling policy. Subsequently, an evaluation framework was established based on this, with which the practical implementation and the achievement of objectives of the revised gambling policy can be evaluated.

Among other reasons, the modernization of the gambling policy takes place because the government has in mind a more open license system in which multiple providers can operate in the various market segments if possible. There is also the growing supply of gambling on the internet. An attractive legal supply of online gambling could reduce illegal playing in combination with strong rules and severe surveillance.

For the reconstruction of the assumed working of the modernized gambling policy, we have collected and studied relevant (policy) documents. In addition, interviews about the policy objectives of the modernization of gambling, the proposed measures and the assumed active mechanisms to achieve them were held with 17 representatives of institutions involved. To monitor the modernization of the gambling policy, we have converted the policy theory into concrete and measurable indicators. We have presented the initial findings from the reconstruction of the policy theory and the evaluation framework to a group of nine experts at an expert meeting and we have discussed these findings with them. Finally, we have drawn up this report based on the information gathered.

### **1. Policy theory**

The hundreds of thousands of Dutch people who use illegal online gambling possibilities play in an unsafe and unprotected way; fair play is not guaranteed. The objectives of the gambling policy – fighting gambling addiction and fraud and other crime as well as protecting consumer interests – are therefore under pressure. The proposed modernization of the gambling policy must contribute to preventing or reducing these problems by adopting measures aimed at the behavior of players and providers. Channeling is of great importance: suppliers and players must be tempted to use the licensed, government-regulated part of the gambling market. This particularly plays a major role in the regulation of online gambling. The objective is to achieve a channelization degree of 80%.

The planned modernization of the gambling policy starts with the legalization of online gambling. In addition, the government seeks a redesign of the casino regime

and a reassessment of the lottery system. The government believes that the organization of gambling is not a governmental task. According to the government, achieving the objectives is also possible in a market in which an attractive range of gambling opportunities exists through competition, provided that the terms are strict and the supervision is tight. The policy has also to be revised as part of the European requirement of horizontal consistency.

### **Objectives modernization gambling policy**

- *What does the legislator aim at with the modernization of the gambling policy? What objectives are to be achieved?*

- The measures in both the current gambling policy and the intended modernized gambling policy aim to achieve the ultimate goals by fighting gambling addiction, fraud and other crime on the one hand, and promote consumer protection on the other hand.
- With the formulation of these three objectives, it is implicitly assumed that the gambling market without government intervention will lead to a higher risk of an increase in the number of gambling addicts as well as fraudulent and criminal practices, and in the harming of consumer interests.

### **Measures and mechanisms**

- *What are the presumed objective-means relationships (mechanisms) with which the desired objectives are achieved?*

The question is which factors in the behavior of providers and players lead to gambling addiction, fraud and other crime and the harming of consumer interests and in what way it is expected that the proposed measures intervene in the conduct of players and providers in order to steer these problems in the direction of the desired outcomes.

#### *Channeling*

Channeling is the key point of the gambling policy: only if players and providers use the regulated segment of the gambling market, the government has the opportunity to influence the behavior of players and providers. The proposed policy includes several measures aimed at promoting channeling.

- Licensed providers may use recruiting and advertising messages under certain conditions to point consumers to their offerings.
- To strengthen the competitiveness of licensed providers of remote gambling, a gambling tax of 20% is proposed for legal online gambling.
- The proposed licensing system allows a variety of gambling possibilities, each tailored to the needs of players.
- By monitoring the gambling market, illegal gambling becomes more unattractive and riskier for players and providers.

### *Gambling addiction*

One of the assumptions of both the current and the proposed policy is that the availability of gambling leads to an increased risk of gambling addiction. The risks of gambling addiction vary by game type: casino games and slot machines (both land-based and remote) bring a greater risk of addiction than lotteries and sports betting do.

- In order to prevent gambling addiction, the behavior of providers and players should be influenced in such a way that they show responsible gambling behavior, which decreases addiction risks.
- To promote responsible gambling behavior, the license holders have a duty of care, which largely consists of informing players about the risks of gambling addiction, monitoring gambling behavior and if necessary, intervening to prevent a player from developing risky behavior. In extreme cases, players are excluded from participating in games of chance and referred to care.
- License holders must submit their addiction prevention policy to the KSA. This prevention policy should be coordinated with addiction care.
- In the case of online gambling, before they can participate, players need to create a profile in which they determine the boundaries of their playing behavior in advance. In any case, this involves the frequency and the maximum playing limit. The idea is that in this way, the player thinks about his gambling behavior, defines his limits and has control over it.

### *Fraud and other criminality*

Because of the sometimes large sums of money circulating in gambling, the gambling market is susceptible to some forms of crime. In the case of online gambling, these risks are also increased by the absence of physical contact between player and provider. At the same time, remote gambling offers good opportunities to identify and follow suspicious transactions.

- The identity of a player should be ascertained with a valid ID. In remote gambling, the player must also transfer an amount from his payment account to his player account. This way, the player is connected to a previous identification and verification of the player by the payment service provider.
- The license holder must record all transactions with players transparently and make them available to regulators (including The Netherlands Gaming Authority (the Dutch abbreviation is KSA) and the Tax and Customs Administration) via a control database.
- Providers must have the means to detect suspicious patterns.
- To prevent penetration from the criminal circles, license applicants should be screened extensively. Moreover, the licensed parties should adopt a policy regarding the safeguarding of the reliability of their employees.

### *Consumer protection*

The gambling market is susceptible to deception, fraud and abuse of personal information. The bill aims to reduce these risks and to enable consumers to play at reliable and transparently operating providers.

- The license holder should inform the players about the identity of the license holder, the game, the payment, the odds and the place where the player can avail himself of his rights.
- Vulnerable people must be protected. Minors are excluded from participation.
- Player credits and fair play must be guaranteed, and misleading advertising is not permitted.

### *Mechanisms*

In the policy reconstruction, it is clear in which way it is expected that the proposed measures intervene in the behavior of players and providers in order to achieve the desired channeling, to prevent gambling addiction, to fight fraud and other crime and to promote consumer protection.

- Tempting players and providers to choose the licensed supply is the main mechanism for achieving channelization. Players can be tempted to do so through advertisements and varied, attractive supply. This holds not only for participants in online gambling, but also for land-based casino games and lotteries.
- Also for providers, the temptation mechanism plays a role: providers are tempted to operate legally by allowing advertisements (under conditions) and by actively fighting illegal gambling.
- In the prevention of gambling addiction, three categories of mechanisms play a role: informing players, increasing self-awareness and limiting gambling opportunities or the total exclusion of players when the gambling behavior causes this. These mechanisms are applicable to the market for online gambling as well as to casinos and amusement arcades with slot machines. Given the low risk of gambling addiction in lotteries, these mechanisms do not apply to this sector.
- The fight against fraud and other crime takes place by limiting the opportunities for players to abuse games of chance and by increasing their chance of being caught. Limiting opportunities for fraud and other crime is accomplished through measures aimed at identifying and verifying the identity of players and excluding suspicious players. These mechanisms too are only applicable to the market for online gambling, casinos and amusement arcades, and not to lotteries.
- Protecting consumer interests is important in all sectors of the gambling policy. The mechanisms that play a role are the informing of players (by providers), allowing players to be able to make a good choice between the various providers, and the exclusion of underage players from participation in gambling. The third mechanism is offering players guarantees about a safe and secure gambling environment by, among others, ensuring player credits and protecting personal information.

## Assessment policy theory

- *Is the policy theory realistic? Are the objectives and target groups explicated sufficiently? Are the presumed causal relationships (mechanisms) logical? Which preconditions and other requirements have an impact on the presumed effect of the policy? Are there any (undesirable) side effects to be expected?*

- The regulation of online gambling is the most developed part of the modernization of the gambling market. This is also the first component that will enter into force.
- The measures for the regulation of online gambling are in most of the cases drawn up in a concrete and specific manner for providers and players, and related to the three traditional objectives of the gambling policy. In some cases, reference is made to subordinate legislation in which the details will be drawn up and explained.
- The proposed measures for the modernization of the casino regime and the reassessment of the lottery system have been worked out much less extensively and explicitly in the policy documents.

### *Target groups*

- The target group of problem gamblers receives special attention in the policy. Problem gamblers may exclude themselves or providers should exclude them and record them in a central register (called CRUKS, Dutch abbreviation of Central Register Exclusion from Gambling) if they keep playing irresponsibly.
- Aside from banning minors and a prevention policy aimed at young adults up to 24 years, the policy documents mention no concrete measures aimed at the protection of vulnerable groups. In interviews, people with a mild intellectual disability are also mentioned. The gambling policy is not clear about that. In practice, it will often be difficult to distinguish other vulnerable groups.

### *Strengths and Vulnerabilities*

In the reconstruction of the policy theory, the strengths and vulnerabilities of the policy are exposed.

- The intended channeling can be reinforced in practice by the occurrence of a self-cleaning effect. Providers with a permit will be eager to report abuse and illegal gambling.
- Both in the prevention of gambling addiction and in the protection of consumers, self-regulation of the gambling market may occur. Providers have an interest in a good reputation. Harming consumer interest and problematic gambling behavior of customers can entail serious reputational damage.
- Providers of online and land-based games of chance have an active duty of care. In other countries, the duty of care does not reach as far. One complication is that many problem gamblers deny that they suffer from a gambling problem.
- Players excluded from participating in gambling via the CRUKS may seek refuge in illegal gambling.

- Detecting risk and problem gamblers on the basis of certain patterns or changes in one's game that may indicate problematic gambling behavior is complicated. Clear guidelines for this are lacking.
- According to some interviewees, the exclusion of problem gamblers leads to conflicting incentives for providers. Providers are expected to actively exclude problematic players, even though these players generate big revenues. Various measures for the prevention of gambling addiction, the prevention of fraud and other crime and the protection of consumer interests raise barriers for players and providers, which makes them at odds with the channeling objective.

### *Preconditions and other requirements*

In the policy reconstruction, several contextual factors having an impact on the effect of the mechanisms have been mentioned. Only after the policy choices are finalized and interviews on their implementation with those involved are held, it can be verified which context variables have actually played a role in this, and how big or small that role has been.

- A necessary requirement for an effective gambling policy is supervision on the compliance with the license conditions. Better possibilities for the KSA to supervise license conditions (i.e. by access to relevant parts of the gaming system and other business information) will lead to greater effectiveness of the measures.
- To achieve the intended channelization, it is also important that the illicit supply is actively combatted.
- For a proper working of the CRUKS a national coverage of this registration system and an infallible verification system are essential.
- An important variable that influences the effectiveness of informing players is the dosage and timing of the information and the extent to which the information is tailored to the cognitive capacity of players.
- A precondition for being able to talk to players about risky behavior is that guidelines are available that can be used to recognize problematic gambling behavior. Currently, no objective indicators for problem gambling are known. License holders should pick up signals of individual players that may indicate problematic gambling. This involves, among other things, frequent increases of or exceeding the limits in the player profile, trends in playing frequency, playing time and betting behavior and harassment of other players or employees of the license holder.
- For the prevention of fraud and other crime through registering and analyzing transactions, it is important that staff from providers of games of chance know how to recognize suspicious transactions.

### *Side effects*

The main potential side effects are substitution between land-based and online gambling, a growing demand due to broader and more attractive supply and more advertising activities and possible job losses in the land-based gambling sector.

- Contributions to charities and sports are considered a positive side effect of the gambling policy. The current license holders, especially the lotteries, fear a

substitution between land-based and online gambling. The charities too say they fear their income will decrease. Research into substitution between land-based and online gambling shows that this effect cannot be demonstrated but also not excluded.

- Good regulation requires that legal gambling is sufficiently attractive that players do not feel the need to use sites of illegal providers. Legal providers will have to attract consumers into using their offerings. There is a chance that a more attractive supply as well as advertising and recruitment activities of license holders will lead to greater participation in gambling.
- Especially interviewed representatives of the land-based providers expect that the regulation of online gambling will lead to a decline in visitors to amusement arcades and Holland Casino, and fewer jobs at these providers. In particular, they have stressed the difference in gambling tax. For land-based gambling, the gambling tax is 29%, while it will be 20% for providers of online gambling. Online providers can thus offer higher odds, making them more attractive to players.

### *Implicit objective*

Levying gambling tax does not serve any of the three objectives of the policy. According to several interviewees, the financial revenues are also a reason for the government to legalize online gambling and to privatize Holland Casino. On the other hand, it is noted that levying gambling tax is not so much a policy objective; rather, it is inherent to the Dutch tax system that levies tax on economic activity. Levying gambling tax on online gambling raises a barrier to the achievement of an optimal channelization degree.

- It is expected that a channelization degree of 80% can be achieved with a gambling tax of about 20%. Experts indicate that as tax rates increase, it will be more difficult to achieve the desired channeling.
- With a channelization degree of 80%, 20% of the participants in online gambling still play in an unsafe and unprotected way, and fair game is not guaranteed for them.
- The reduction in the charity contribution percentage from 50% to 40% can offer the providers the opportunity to develop a more suitable and attractive supply for the consumer.
- With the charity lotteries (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, Vriendenloterij), it is agreed that a reduction in the contribution percentage will not be at the expense of the nominal contributions.

## **2. Evaluation framework**

The evaluation framework should establish which indicators and associated data should be collected in order to evaluate the main elements of the policy theory. This mainly concerns the practical implementation and the achievement of objectives of the new gambling policy, preceded by a baseline measurement.

## Indicators for practical implementation and achievement of objectives

- *Which indicators are relevant to evaluate the practical implementation of the gambling policy?*
- *Which indicators are relevant to evaluate the achievement of objectives of the gambling policy?*

- In the reconstruction of the policy theory, it is indicated which proposed policy measures should lead to safeguarding the objectives of the policy. Next, when preparing the evaluation framework, it was considered which information should be collected to determine whether the proposed measures of the modernized gambling policy are implemented and whether the three objectives of the gambling policy are achieved. The evaluation framework is the translation of the policy theory into concrete and measurable indicators.
- For each objective, it was examined which measures should be implemented. These measures were then converted into concrete and measurable indicators.
- Since the measures vary by market segment and the different parts are implemented in phases, a distinction is made between indicators of remote gambling, casino games, slot machines and lotteries. For each market segment, a separate framework is drawn up.
- In composing the indicators, a distinction was made between input, process and outcome indicators.
- The process indicators are used to measure channeling and substitution. It concerns the following indicators: participation in legal and illegal gambling (channeling), participation in legal and illegal remote gambling (channeling), players who switch from land-based supply to online supply and vice versa (substitution), players who switch from illegal to legal supply and vice versa (channeling), players who switch between segments of the gambling market (substitution), new players (channeling).
- Many players play land-based as well as online. Among other information, the amount of time and money spent online and land based is an indication for substitution. This can be determined when subsequent measurements from the population survey are available.
- To assess the achievement of the objectives of the gambling policy, the following indicators are drawn up:
  - preventing gambling addiction: participation in gambling by type of player and contacts with treatment for gambling addiction;
  - fighting fraud and other crime: detected suspicious transactions;
  - other forms of consumer protection: license holders who do not comply with consumer protection, attractiveness of the supply of gambling.
- It should be noted that the elaboration in subordinate legislation, which still has to take place, should be taken into account in the evaluation framework. Following the elaboration, indicators can still be added to the evaluation framework.

## Measuring indicators and data

- *How can these indicators be measured in a responsible way? Which data sources and data collection methods are necessary? Is there any assurance that these data sources will (also) be available in the future?*
- *In what way should the indicators be measured?*
- *Are the data available and if so, are those data valid, reliable, complete and up to date?*

- The main sources for providing the data associated with the indicators are the licensed providers, the KSA, the population survey and the annual reports from providers.
- The KSA is currently determining which data are to be recorded, in consultation with the Ministry of Security and Justice. As a result, it is not yet possible to specify the quality of this data. We recommend that the KSA takes the evaluation indicators into account. The KSA may then consider this when it determines which data it wants to have recorded.
- Since the modernization has not yet come into effect, there are no licensed providers of remote gambling yet. To gain insight into the evaluation possibilities, several websites and annual reports have been studied and analyzed. This shows that various data relevant for the measurement of the indicators are already recorded. A large part of the data related to informing players is on the website. Collecting these data is therefore possible by analyzing the websites of the licensed providers. Other information will have to be obtained from the respective providers.
- The same applies to the operators of gambling casinos. At present, Holland Casino is the only licensed operator. Using its website and annual report, it was examined what it already records. It shows that various data are properly recorded. If future operators of casinos are going to record data in a similar way, the input for the evaluation indicators will likely be good.
- In conclusion, one can say that the quality of a portion of the data is not clear yet, as these are not yet available or recorded. The quality of the data recorded already is, in general, good and usable.

## Baseline measurement

- *Which indicators should be measured in a baseline measurement?*
- *How can, if possible, time series be created with research data from 2005 and 2011?*

- Before the legislation comes into force, a baseline measurement is performed to map the starting position. The indicators certainly to be included in the baseline measurement are participation in gambling by type of player and game of chance, contacts counselling for gambling addiction, detected suspicious transactions, license holders who do not comply with consumer protection measures, and attractiveness of the supply of gambling.

- It is important to include participation in illegal gambling and the supply of illegal gambling in the baseline measurement as well.
- In addition, the data already available for the measurement of the other indicators can be retrieved.
- The indicators relating to participation in gambling and gambling addiction are measured with data from the population survey and annual reports of providers. Survey methodology will be consistent to the research conducted in 2005 and 2011. This makes comparisons possible. However, some questions will be added, which are necessary to measure the indicators included in the evaluation framework.

# 1. INLEIDING

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL de beleidstheorie gereconstrueerd en het evaluatiekader opgesteld van de modernisering van de kansspelen.

Het kabinet werkt momenteel aan een stapsgewijze modernisering van het gehele kansspelbeleid. Het kabinet kiest voor een vorm waarbij de drie hoofddoelstellingen van het kansspelbeleid – voorkomen van kansspelverslaving, beschermen van consumenten en tegengaan van fraude en overige criminaliteit – behouden blijven. Zij wil dit realiseren door niet langer het aanbod te beperken, maar door aan het toegestane aanbod strikte regels en voorwaarden te stellen en op de naleving daarvan effectief toezicht te houden (TK 33 996, nr. 3).

De belangrijkste voorgenomen wijzigingen zijn het reguleren van kansspelen op afstand, de herinrichting van het casinoregime en de herijking van het loterijstelsel. Het voornemen van het kabinet is om deze wijzigingen de komende jaren afzonderlijk en gefaseerd te implementeren. Om uitspraken te kunnen doen over de gevolgen van de wijzigingen vindt een evaluatie plaats van het gehele moderniseringstraject. Dit gebeurt op verschillende momenten, afhankelijk van de inwerkingtreding van bijvoorbeeld de verschillende wetswijzigingen.

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is in Nederland een kansspelbeleid gevoerd met als doel de vraag naar kansspelen te leiden naar een beperkt en door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod. Het voornemen het kansspelbeleid te moderniseren kent meerdere aanleidingen. Het kabinet vindt de vergaande beperking van het aantal aanbieders van kansspelen, zoals nu het geval is, niet langer wenselijk om de drie doelstellingen te waarborgen. Het kabinet beoogt een meer open vergunningstelsel waarin waar mogelijk meerdere aanbieders opereren.

Daarnaast is er het groeiende aanbod van kansspelen via internet. Door het grenzeloze karakter van internet zijn veel Nederlandse spelers in snel tempo in aanraking gekomen met online kansspelen. Hoewel kansspelen via internet in Nederland illegaal zijn nemen duizenden Nederlandse spelers zonder overheidsbescherming en toezicht deel aan online kansspelen (Regioplan 2009). Een attractief legaal aanbod van online kansspelen zou het illegale spelen kunnen doen afnemen.

## **1.2 Doelstellingen**

Binnen de modernisering van het kansspelbeleid blijven de bestaande doelstellingen van het kansspelbeleid gehandhaafd, te weten: voorkoming van kansspelverslaving; beschermen van consumenten; en tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Hieronder worden de doelstellingen kort toegelicht.

### **Voorkomen kansspelverslaving**

Het voorkomen van kansspelverslaving is en blijft één van de voornaamste doelen van het kansspelbeleid. Uit onderzoek naar kansspelverslaving uit 2011 blijkt dat er in 2011 minder probleemspelers zijn dan in 2005, terwijl het aantal risicospelers is toegenomen (Bieleman e.a. 2011). Beide ontwikkelingen zijn overigens niet statistisch significant.

Risicospelers spelen vaker kansspelen via internet dan recreatieve spelers. Om te voorkomen dat dergelijke risicospelers zich ontwikkelen tot probleemspelers is, volgens het kabinet, een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand nodig dat beschermt tegen verslavingsrisico's. Door het ontwikkelen van een vergunningstelsel is bovendien toezicht mogelijk op consumentenbescherming en de bestrijding van fraude en overige criminaliteit (TK 2013-2014, 33 996 nr. 3).

### **Beschermen van consumenten**

Om consumenten te beschermen geldt een aantal uitgangspunten op het vlak van informatievoorziening, uitsluiting van minderjarigen en andere kwetsbare personen, het integer beheer van spelersgegevens, de eerlijkheid van de kansspelen en het voorkomen dat reclame aanzet tot onmatige deelname (TK 2013-2014, 33 996 nr. 3).

### **Tegengaan van fraude en overige criminaliteit**

Om fraude en overige criminaliteit te voorkomen, moeten vergunninghouders, op basis van het wetsvoorstel, voldoen aan bepaalde eisen (TK 2013-2014, 33 996 nr. 3). Zo moeten zij onder meer de identiteit van de speler vaststellen en die identiteit verifiëren, en spelers bij verdenking van fraude of andere kansspelgerelateerde vormen van criminaliteit uitsluiten. Vergunninghouders moeten maatregelen treffen waarmee zij (afwijkende) patronen in het speelgedrag kunnen herkennen, die duiden op bijvoorbeeld witwasactiviteiten, matchfixing en andere vormen van oneerlijk spelverloop.

Vergunninghouders moeten voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). Met de regulering van kansspelen op afstand wordt de reikwijdte van de Wwft uitgebreid naar kansspelen op afstand. Met goede regulering biedt het internet volgens het kabinet bij uitstek goede mogelijkheden om verdachte transacties te onderkennen en te volgen.

## Onderzoek

Voor de evaluatie van de wijzigingen van het kansspelbeleid dient allereerst een reconstructie plaats te vinden van de beleidstheorie die aan de modernisering ten grondslag ligt. Vervolgens moet een evaluatiekader worden opgesteld dat alle onderdelen daarvan omvat.

### 1.3 Vraagstelling

Het onderzoek heeft de volgende, tweeledige, probleemstelling:

*Hoe ziet de beleidstheorie van de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid eruit? Hoe ziet een evaluatiekader eruit waarmee de uitvoeringspraktijk en de doelbereiking van het gewijzigde kansspelbeleid geëvalueerd kan worden?*

Op basis van de probleemstelling kunnen verschillende onderzoeksvragen worden geformuleerd. Deze vragen kunnen worden gecategoriseerd in de volgende twee fasen: reconstructie beleidstheorie en opstellen evaluatiekader.

#### Reconstructie beleidstheorie

Hoofdvraag: *Hoe ziet de beleidstheorie van de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid eruit?*

Subvragen:

1. Wat beoogt de wetgever met de modernisering van het kansspelbeleid? Welke doelstellingen moeten worden bereikt?
2. Wat zijn de veronderstelde doel-middel relaties waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?
3. Is de beleidstheorie realistisch? Zijn de doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd? Zijn de veronderstelde causale relaties logisch? Welke randvoorwaarden zijn van invloed op de veronderstelde werking van het beleid? Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten?

#### Opstellen evaluatiekader

Hoofdvraag: *Hoe ziet een evaluatiekader eruit waarmee de uitvoeringspraktijk en de doelbereiking van het vernieuwde kansspelbeleid geëvalueerd kan worden?*

Subvragen:

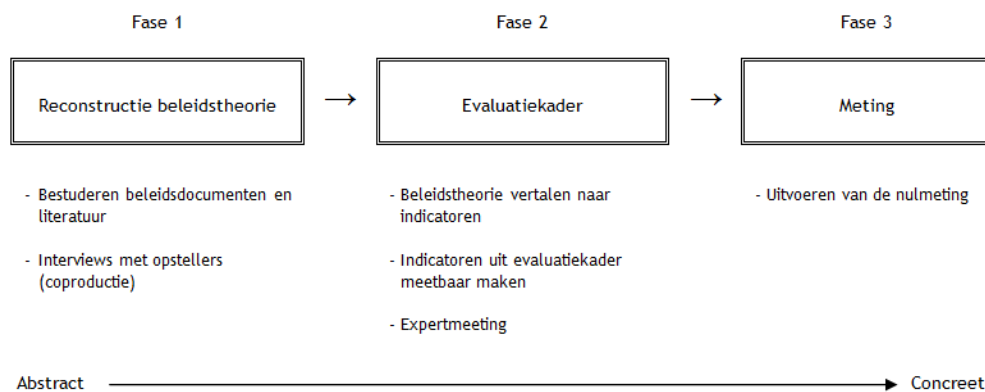
4. Welke indicatoren zijn relevant om de uitvoeringspraktijk van het kansspelbeleid te beoordelen?
5. Welke indicatoren zijn relevant om de doelbereiking van het kansspelbeleid te beoordelen?

6. Hoe kunnen deze indicatoren op een verantwoorde manier worden gemeten? Welke gegevensbronnen en methoden van dataverzameling zijn daarvoor nodig? Is er enige zekerheid dat deze databronnen (ook) in de toekomst beschikbaar zijn?
7. Hoe kunnen waar mogelijk tijdreeksen worden gecreëerd met onderzoeksgegevens uit 2005 en 2011?
8. Welke indicatoren dienen in een nulmeting te worden gemeten?
9. Op welke wijze dienen de indicatoren te worden gemeten?
10. Zijn gegevens voor de indicatoren beschikbaar en zo ja zijn die gegevens valide, betrouwbaar, volledig en actueel?

## 1.4 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt de onderzoeksopzet besproken. Het onderzoek bestaat uit twee fasen: 1. de reconstructie van de beleidstheorie en 2. het vaststellen van het evaluatiekader en de daaruit voortvloeiende indicatoren. In een volgende fase zal een nulmeting en een of meerdere vervolgmetingen plaatsvinden (zie figuur 1.1). Door deze onderdelen te doorlopen vindt een concretisering van de beleidstheorie plaats die wordt vormgegeven in een evaluatiekader, waardoor er uiteindelijk een nulmeting en vervolgmetingen uitgevoerd kunnen worden (fase 3). Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan richt zich alleen op fase 1 en fase 2.

Figuur 1.1 Schematische weergave onderzoeksopzet



Hieronder wordt een toelichting gegeven over de verschillende fasen, de werkzaamheden die verricht zijn en hoe de fasen zich tot elkaar verhouden.

### Reconstructie beleidstheorie

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit het reconstrueren van de beleidstheorie, dat wil zeggen het reconstrueren van de veronderstelde werking van het gemoderniseerde kansspelbeleid. Voor het reconstrueren van de beleidstheorie hebben we gebruik gemaakt van de methode Realistic Evaluation van Pawson en Tilley. Wat we volgens Pawson en Tilley nodig hebben is een methodologie die erop gericht is te begrijpen wat een maatregel in feite biedt om het gedrag te veranderen en welke situatie geschikt is om die verandering teweeg te brengen. De door hen voorgestelde

methode van Realistic Evaluation is geconcentreerd rond zogenoemde CMO-ketens: configuraties van Contexts, Mechanisms en Outcomes (Pawson en Tilley 1997).

De beleidstheorie geeft inzicht in de mechanismen die het beleidsprobleem, de beleidsinzet en de uiteindelijk te bereiken doelstellingen met elkaar verbinden. Aan de hand van de beleidstheorie wordt duidelijk hoe het beleid geacht wordt te werken, voor wie en onder welke omstandigheden. Bovendien geeft de beleidstheorie inzicht in de te verwachten (ongewenste) neveneffecten. De beleidsreconstructie vormt het startpunt van het onderzoek en dient als basis voor het samenstellen van het evaluatiekader. Voor de volledigheid is het goed om op te merken dat het onderzoek geen planevaluatie omvat.

#### *Bestuderen relevante documenten*

Voor de reconstructie van de beleidstheorie zijn relevante documenten verzameld en bestudeerd. Hiermee is nagegaan of de interventie in potentie zou kunnen werken. In wetenschappelijke literatuur is gezocht naar argumenten en tegenargumenten voor de aannames die in de beleidstheorie zijn gedaan (Pater, Sligte en Van Eck 2012).

We hebben bij het zoeken naar relevante documenten en literatuur, naast zoekmachines op internet (zoals Google, Yahoo, Bing en TorSearch), gebruik gemaakt van de elektronische database en zoekmachines van de Rijksuniversiteit van Groningen (RuG), waaronder EbscoHost, Web of Science, PiCarta, Wiley Online Library, Sciencedirect en Psycnet.Apa. Binnen deze databases en zoekmachines hebben we gezocht op aan kansspelen gerelateerde zoektermen in diverse combinaties en verschillende talen (Nederlands, Engels en Duits). Gebruikte zoektermen zijn onder meer kansspelen, kansspelbeleid, kansspelen op afstand, online kansspelen, kansspelverslaving, verslavingsrisico's, witwassen, matchfixing, fraude, criminaliteit, vergunningstelsel, speelautomaten, loterijen, casino's, poker en preventie(beleid). Binnen de hiermee gevonden documenten is een selectie gemaakt op relevantie, publicatiedatum en onafhankelijkheid van de publicatie. Daarnaast zijn alle beleidsstukken over het kansspelbeleid vanaf 2010 verzameld en bestudeerd en enkele relevante beleidsstukken van voor 2010.

#### *Interviews opstellers*

Het reconstrueren van de gehele beleidstheorie is een coproductie van de onderzoekers en de personen die bij het opstellen van de documenten direct en indirect betrokken zijn geweest. In interviews met de opstellers van het beleid is nagegaan of de door ons gereconstrueerde CMO-ketens juist en volledig zijn.

In totaal zijn met 17 vertegenwoordigers van betrokken instellingen interviews gehouden over de beleidsdoelstellingen van de modernisering van de kansspelen, de voorgenomen maatregelen en de veronderstelde werkzame mechanismen om die te behalen. Het gaat om respondenten van de volgende instellingen: ministerie van Veiligheid en Justitie; ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Kansspelautoriteit; Holland Casino; Staatsloterij; VAN; Speelverantwoord.nl; Universiteit Tilburg; Universiteit Leiden; Tactus; en het voormalig College van

toezicht op kansspelen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van alle respondenten waarmee is gesproken.

Tabel 1.1 Geïnterviewde respondenten, naar organisatie en functie

Instelling	Functie
1. Ministerie van Veiligheid en Justitie	Programmamanager
2. Ministerie van Veiligheid en Justitie	Senior beleidsmedewerker
3. Ministerie van Veiligheid en Justitie	Beleidsadviseur
4. Ministerie van Veiligheid en Justitie	Beleidsmedewerker
5. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Senior beleidsmedewerker
6. Kansspelautoriteit	Directeur
7. Kansspelautoriteit	Afdelingshoofd
8. Kansspelautoriteit	Afdelingshoofd
9. Holland Casino	Directeur
10. Holland Casino	Manager
11. Staatsloterij	Directeur
12. VAN	Algemeen secretaris
13. Speelverantwoord.nl	Directeur
14. Universiteit Tilburg	Hoogleraar
15. Universiteit Leiden	Hoogleraar
16. Tactus	Manager
17. Voormalig College van toezicht op kansspelen	Voormalig secretaris

## Evaluatiekader

Na de reconstructie van de beleidstheorie hebben we indicatoren opgesteld, waarmee we een beeld geven van de belangrijkste onderdelen uit de beleidstheorie. In het evaluatiekader maken we onderscheid in indicatoren die de uitvoeringspraktijk (input en proces) weergeven en indicatoren die de doelstellingen van het kansspelbeleid, oftewel de einddoelen meten. We geven aan welke gegevens we hiervoor willen gebruiken. De invoering van de onderdelen van de modernisering van het kansspelbeleid bestaat zoals eerder aangegeven uit drie onderdelen die gefaseerd worden ingevoerd: regulering van kansspelen op afstand in 2015; nieuwe aanbieders casino's in 2017; en versterking loterijen eveneens in 2017. Hiermee zal bij het verzamelen van de data voor de verschillende indicatoren rekening moeten worden gehouden.

### *Ontwikkelen indicatoren*

Om de modernisering van het kansspelbeleid te monitoren hebben we de beleidstheorie omgezet in concrete en meetbare indicatoren. Hierbij is nagegaan welke maatregelen volgens het kansspelbeleid genomen worden om de preventiedoelstellingen (voorkomen kansspelverslaving, beschermen van consumenten en tegengaan van fraude en overige criminaliteit) en het doel van het wetsvoorstel modernisering kansspelen (kanaliseren vraag) te realiseren. Hierbij gaat het onder meer om de effecten van het preventiebeleid, de bescherming van persoonsgegevens en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetgeving.

### *Expertmeeting*

We hebben de eerste bevindingen uit de reconstructie van de beleidstheorie en het evaluatiekader voorgelegd aan een groep deskundigen tijdens een expertmeeting en met hen besproken. In de bespreking is ingegaan op de beleidstheorie en de vertaling

naar het evaluatiekader, de inspanningen en resultaten die we met de indicatoren voor de uitvoeringspraktijk willen meten, de uitkomstindicatoren en de kwaliteit van de gegevens waarmee we deze indicatoren gaan meten. De groep bestond uit negen deelnemers van de volgende instellingen: Ministerie van Financiën; Kansspelautoriteit; De lotto; Holland Casino; Speelverantwoord.nl/Unibet; VAN/JVH Gaming; Centrum voor Verantwoord Spelen; Jellinek verslavingszorg; en AGOG. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de deelnemers en hun functie. De bijeenkomst werd geleid door dr. M. Koeter van AMC/UVA.

Tabel 1.2 Deelnemers expertmeeting, naar organisatie en functie

Instelling	Functie
1. Ministerie van Financiën	Senior beleidsadviseur
2. Kansspelautoriteit	Expert en onderzoekscoördinator
3. De lotto	Directeur
4. Holland Casino	Directeur
5. Speelverantwoord.nl/Unibet	Manager
6. VAN/JVH Gaming	Bestuurslid/directeur
7. Centrum voor Verantwoord Spelen	Directeur
8. Jellinek verslavingszorg	Teammanager
9. AGOG	Secretaris

## 1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in het kansspelbeleid in Nederland. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan het gemoderniseerde kansspelbeleid. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie het vergunningenstelsel voor kansspelen op afstand. In het vierde hoofdstuk staat de herziening van het casinoregime centraal, waarna in hoofdstuk vijf de herijking van het loterijstelsel wordt besproken. In hoofdstuk zes komt het evaluatiekader aan bod. Tot slot bevat het laatste hoofdstuk de samenvatting en conclusies van het onderzoek.



## **2. ONTWIKKELINGEN KANSSPELBELEID<sup>1</sup>**

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de modernisering van het kansspelbeleid uiteengezet, waarbij om te beginnen een beeld wordt geschetst van het huidige beleid en de denkwijzen vanuit welke deze is opgesteld. Ook wordt aandacht besteed aan de manier waarop andere lidstaten van de Europese Unie hun kansspelbeleid hebben ingericht, in welke mate dit te vergelijken is met de beoogde modernisering van het kansspelbeleid in Nederland en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn als wordt gekeken naar cijfers met betrekking tot kansspelverslaving in deze landen. Als laatste wordt kort besproken hoe het gemoderniseerde kansspelbeleid eruit zal gaan zien, wat voor doelstellingen hieraan ten grondslag liggen en hoe dit beleid deze doelstellingen zal pogen te waarborgen. Dit wordt vervolgens in de hoofdstukken 3, 4 en 5 nader uitgewerkt.

### **2.1 Huidige kansspelbeleid**

De huidige wetgeving omtrent kansspelen in Nederland bestaat sinds 1964 en kan volgens het kabinet in deze vorm de drie doelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit – niet meer voldoende waarborgen. Het kabinet wil een meer open vergunningstelsel waarin meerdere aanbieders opereren. In paragraaf 2.3 wordt uitgebreider op de modernisering en de redenen hiervoor in gegaan.

Het huidige beleid kan restrictief worden genoemd. Het beleid lijkt erop gericht te zijn de vraag naar kansspelen te leiden naar een beperkt, door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod, waarbij alle aanbieders in het bezit moeten zijn van een vergunning. Dit uit zich in een staatsmonopolie op Holland Casino, dat op dit moment de enige legale aanbieder van speelcasino's in Nederland is. Verder is er een beperkt aantal aanbieders van loterijen. Naast de Staatsloterij zijn dat de zogenoemde goededoelenloterijen, de Lotto en de Instantloterij (krasloten). Net zoals voor de andere aanbieders van kansspelen geldt dat ze een vergunning moeten hebben. Voor speelautomaten geldt dat zowel de exploitanten als de opstellers hiervan over een vergunning moeten beschikken. Ten slotte zijn op dit moment de kansspelen op afstand illegaal. Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen deelneemt. In de praktijk betreft het vrijwel altijd kansspelen die via internet worden gespeeld (WODC 2015).

---

<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is mede tot stand gekomen door de medewerking van A. Postma BSc.

## **2.2 Ontwikkelingen op de kansspelmarkt**

Gezien de ontwikkelingen op de kansspelmarkt, en met name de ontwikkelingen op de markt van kansspelen op afstand, is het kabinet van plan het huidige beleid aan te passen. Deze ontwikkelingen worden hieronder uiteengezet.

### **Opkomst internet**

Sinds de opkomst van internet eind jaren negentig is online gokken steeds populairder geworden, ook in Nederland. Zo is in de periode 2005 tot en met 2011 het aantal Nederlanders dat deelneemt aan online kansspelen gestegen van 130.500 naar 257.500 (Bieleman e.a. 2011).

In de periode 2002 tot 2008 is door onderzoeksbureau Motivaction in opdracht van het College van Toezicht op de Kansspelen met enige regelmaat onderzoek uitgevoerd naar de deelname aan online kansspelen. Het steekproefkader bestond uit de Nederlandse internetpopulatie van 18 tot 55 jaar. De percentages online spelers zijn daardoor hoger dan in de onderzoeken uit 2011 en 2006 waarin het steekproefkader de algemene Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder is. Tussen 2002 en 2008 blijkt in deze studies het aantal online spelers van kansspelen te zijn gestegen van 220.000 tot 485.000 (De Bruin en Labree 2015).

Homburg en Oranje (2009) schatten in een onderzoek naar de aard en omvang van online kansspelen dat een miljoen Nederlanders tussen de 15 en 65 jaar in het afgelopen jaar heeft deelgenomen aan een van de vijf door hen onderzochte illegale kansspelen. Hierbij gaat het naast internetkansspelen ook om illegaal poker (fysiek), gokzuilen en computerterminals, illegale bingo en illegale lotto/toto. Aan internetkansspelen hebben naar schatting 565.000 personen deelgenomen. In interviews met beleidsmakers zijn eveneens getallen tot één miljoen genoemd. Er is nog veel onduidelijkheid over de precieze aantallen. Wel lijkt er de afgelopen jaren sprake te zijn van een stijgende ontwikkeling. Dit is in lijn met de wereldwijde stijging van online spelen. Volgens cijfers van H2 Gambling Capital is interactief gokken in 2013 wereldwijd met 7,9% gestegen tot een totaalbedrag van 26,5 miljard dollar (Holliday 2014). De verwachting is dat online gokken de komende jaren verder zal stijgen.

Op dit moment is het niet mogelijk voor aanbieders van online kansspelen een vergunning aan te vragen en is er derhalve per definitie sprake van illegale aanbieders. Het grote aantal Nederlanders dat op deze sites speelt staat onder geen enkel toezicht van de overheid. Dit betekent dat ze niet beschermd worden tegen kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit en overige vormen van het schaden van consumentenbelangen.

### **Maatschappelijke ontwikkelingen**

Volgens Kingma (2004) is de huidige kansspelwetgeving, zoals dat decennia geleden in 1964 is opgesteld, te karakteriseren als een alibimodel. Hierin staat volgens hem het

intrinsieke, omstreden karakter van kansspelen nog voorop, kunnen kansspelen alleen worden gelegaliseerd om illegaliteit te vermijden en worden hun opbrengsten gebonden aan maatschappelijke belangen zoals goede doelen om hun exploitatie te beperken. Het lijkt er hier vooral om te gaan dat, ondanks dat de algemene beoordeling over kansspelen negatief is, er verondersteld wordt dat kansspelen niet uit te bannen zijn, omdat ze al bestaan sinds zo lang men zich kan herinneren. De gedachte hier is wel dat de overheid door middel van regulatie ervoor kan zorgen dat illegaliteit zoveel mogelijk voorkomen wordt. Daarnaast kan ze ervoor zorgen dat het aantal mensen dat deelneemt aan kansspelen en de frequentie waarmee zij deelnemen zoveel mogelijk beperkt wordt. Dit zijn volgens Kingma (2004) de voornaamste doelen van de overheid in de periode waarin de Wet op Kansspelen (WOK) is ingesteld. Dit is terug te zien in het restrictieve, beschermende karakter van de wetgeving en de centrale rol die de overheid daarin heeft. Ook past dit in de tijdgeest van de verzorgingsstaat die Nederland in dezelfde periode was (Kingma 2004).

Sinds enige tijd lijkt de visie die ten grondslag ligt aan het alibimodel echter niet meer overeen te komen met de wijze waarop de overheid daadwerkelijk opereert met betrekking tot kansspelen. De houding tegenover kansspelen lijkt veranderd te zijn van iets dat uit noodzaak gelegaliseerd dient te worden naar een zekere politieke consensus over het standpunt dat kansspelen een legitieme vorm van commercieel vermaak zijn. Hiermee past deze opinie niet langer in het in het alibimodel, maar volgens Kingma (2004) beter in het risicomodel. Karakteristiek voor dit model is dat kansspelen niet meer als omstreden worden gezien en de regulatie vooral draait om het controleren van het aanbod ten behoeve van het beperken van de risico's die samengaan met dit aanbod van kansspelen. Deze risico's hebben betrekking op de drie eerdergenoemde doelstellingen van het kansspelbeleid, namelijk: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Ook volgens Huls (2004) verschuiven westerse maatschappijen in het algemeen van schuld-denken naar risico-denken. In dit risico-denken worden kansspelen gedoogd, maar moeten ze gereguleerd worden waar mogelijk. Dit uit zich onder meer in het op de achtergrond raken van denkbeelden over kansspelen als verwijtbaar handelen – wat eerder niet moreel verantwoord was – en het overgaan naar rationale berekeningen met betrekking tot de inschatting van kansen en risico's.

Ook is er volgens Huls (2004) een verschuiving opgetreden in de reden die wordt gegeven voor het binden van de opbrengsten van de kansspelsector aan maatschappelijke belangen. In de jaren '60 was dit het tegengaan van exploitatie, terwijl het tegenwoordig niet meer draait om het tegengaan van een negatieve situatie (exploitatie), maar vooral om het beperken van de risico's en om aan te sluiten bij een trend die op brede maatschappelijke steun kan rekenen; de goede doelen waar de opbrengst naar toe gaat. Huls illustreert dit met het voorbeeld dat tegenwoordig schuldgevoelens bij mensen worden opgeroepen als ze hun lidmaatschap bij de Postcodeloterij willen opzeggen; zij krijgen een boodschap te zien dat het spijtig is dat ze willen stoppen met het steunen van goede doelen, omdat de beneficianten van deze doelen de hulp echt nodig zouden hebben (Nationale Postcodeloterij 2015). Ook wordt het aanbod van kansspelen niet meer vooral beheerst vanwege de opvatting dat

kansspelen in principe omstreden zijn, maar vooral vanuit het oogpunt het gevaar van kansspelverslaving en criminaliteit tegen te gaan. Er lijkt hier kortom sprake te zijn van een paradigmawisseling.

Door deze ontwikkeling loopt de huidige wetgeving achter bij de opvattingen en beslissingen van de overheid over kansspelen. Sinds het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw is er volgens Kingma (2004) bij de overheid erkenning dat het huidige beleid niet meer past bij de manier waarop wordt onderhandeld.

### **Europese ontwikkelingen**

Kansspelen, met name online kansspelen, hebben een sterk internationaal karakter. Ondanks dit internationale karakter is er op het niveau van de EU geen regelgeving voor de regulering van kansspelen. In Europa geldt een vrij verkeer van diensten. Kansspelen vallen ook onder dit vrije verkeer. Uit geschillen over het grensoverschrijdend aanbieden van kansspelen zijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie herhaalde malen uitspraken gedaan. Adriaanse e.a. (2011) onderscheiden een drietal fasen in de rechtspraak van het Hof over kansspelen. In de eerste fase oordeelde het Hof in diverse arresten dat vormen van kansspelen verband houden met een dienstverrichting maar dat nationale autoriteiten beperkingen kunnen opleggen aan kansspelactiviteiten en deze ook kunnen verbieden. De lidstaten zijn hierbij in beginsel vrij in het stellen en specificeren van hun beleid en de doelen die zij hiermee pogen te bereiken. De doelstellingen dienen wel de schadelijke gevolgen van de kansspelactiviteiten te beperken. Bovendien dienen de opgelegde beperkingen evenredig te zijn aan de gestelde doelen.

In de tweede fase nemen Adriaanse e.a. (2011) een accentverschuiving waar die het Hof aanneemt ten aanzien van de nationale wetgeving. Uit het Gambelli arrest blijkt dat het opleggen van beperkingen aan gokactiviteiten op een samenhangende en stelselmatige wijze dient plaats te vinden. Dit houdt zowel in dat het kansspelbeleid voor een bepaalde vorm van kansspelen samenhangend is als dat de beperkingen van de ene vorm van kansspelen zich dienen te verhouden met verruiming van de mogelijkheden van andere vormen van kansspelen. Het opleggen van beperkingen aan gokactiviteiten onder het mom van bescherming van de consument gaat echter niet samen met het tegelijkertijd aanmoedigen van consumenten deel te nemen aan kansspelen zodat de schatkist er financieel beter van wordt. Een gecontroleerde toename van het spelen van kansspelen is naar het oordeel van het Hof wel toegestaan wanneer spelers worden aangemoedigd deel te nemen aan gelegaliseerde gokactiviteiten (kanalisatie).

In de derde fase in de rechtspraak van het Hof staat de internetproblematiek centraal. De groei van online gokken is in de hand gewerkt door de mogelijkheid om via het internet grensoverschrijdend kansspelen aan te bieden c.q. te spelen. Het Hof geeft aan dat op het aanbieden van kansspelen het uitgangspunt van wederzijdse erkenning, een van de basisbeginselen van de interne Europese markt, niet van toepassing is (Adriaanse e.a. 2011). Ondanks dat een vergunde aanbieder in de lidstaat van vestiging is onderworpen aan toezicht en controle, is dit voor het Hof onvoldoende

waarborg dat de consument in een andere lidstaat wordt beschermd tegen het risico van fraude en overige criminaliteit. In een dergelijke context kan het voor de autoriteiten van een lidstaat lastig zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de aanbieder die in een andere lidstaat is gevestigd te beoordelen. Bovendien is volgens het Hof het risico op fraude groter bij kansspelen op afstand, omdat er geen fysiek contact is tussen de consument en de aanbieder van kansspelen. Lidstaten kunnen derhalve aan het aanbieden van kansspelen via internet strenge beperkingen opleggen of het zelfs verbieden.

### *Situatie in andere Europese landen*

In onderzoek van De Bruin en Labree (2014) wordt het kansspelbeleid van verschillende Europese landen vergeleken. Zij stellen dat het deelnemen aan of het aanbieden van kansspelen in veel Europese landen historisch gezien aanvankelijk niet was toegestaan. Dit verbod is in de loop der tijd meestal stapsgewijs losgelaten, vaak door aanvankelijk alleen door de staat georganiseerde loterijen toe te staan, waarna andere vormen van kansspelen volgden, zoals het wedden op draf- en rensport of sportwedstrijden. Uiteindelijk zijn in veel landen ook de meer risicovolle kansspelen, zoals casinospelen en kansspelautomaten, gelegaliseerd. In de meeste Europese landen wordt nu een ‘nee, tenzij’-beleid gehanteerd: het aanbieden van kansspelen is niet toegestaan, tenzij dit onder vergunning gebeurt. Overigens hanteren sommige landen nog steeds (of opnieuw) een verbod op risicovolle kansspelen (De Bruin en Labree 2014).

Nederland is een van de weinige Europese landen die nog een staatsmonopolie heeft op het aanbieden van kansspelen in speelcasino's en nog geen vergunningsstelsel heeft ingevoerd voor kansspelen op afstand (De Bruin en Labree 2014). De kansspelautoriteit van Noorwegen heeft op de site van Gaming Regulations European Forum een interactieve kaart gecreëerd over de verschillende regulaties van kansspelen op afstand in Europese landen ([www.grefs.worldpress.com](http://www.grefs.worldpress.com) 2015). Hierop is te zien dat in 23 Europese landen online kansspelen gereguleerd zijn via een vergunningsstelsel: Ierland, Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Spanje, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Letland, Estland, Griekenland, Macedonië, Albanië, Montenegro, Bosnië en Herzegovina, Malta en Cyprus. In IJsland, Noorwegen, Zweden, Finland, Wit-Rusland, Portugal en Turkije worden online kansspelen gereguleerd door een staatsmonopolie. Daarnaast zijn er acht landen die (het aanbieden van) kansspelen op afstand in het geheel verbieden: Nederland, Rusland, Oekraïne, Litouwen, Kaliningrad, Slovenië, Zwitserland en Kosovo. Verder kennen kansspelen op afstand geen specifieke eigen regelgeving in Kroatië, Servië en Moldavië. Tot slot kent Denemarken zowel een staatsmonopolie als een vergunningsstelsel.

In het onderzoek van De Bruin en Labree (2014) is in vier Europese landen een vergelijkend onderzoek gedaan naar het verband tussen de legalisering van kansspelen op afstand en de prevalentie van kansspelverslaving, namelijk Italië, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken. Deze vier landen zijn wat betreft wet- en regelgeving en gokcultuur vergelijkbaar met Nederland en hebben een beleid dat

vergelijkbaar is met het beoogde beleid van Nederland. Ook de beschikbaarheid van gegevens over prevalentie van kansspelverslaving is meegenomen als criterium bij de selectie van deze landen.

In Italië is geen duidelijk verband te zien tussen de legalisering van kansspelen op afstand en de prevalentie van kansspelverslaving. In het Verenigd Koninkrijk is het bedrag dat besteed wordt aan online kansspelen nagenoeg verdubbeld in de periode 2009-2013, terwijl er geen toename maar een lichte daling van het aantal kansspelverslaafden is waargenomen. In Noorwegen is een vergelijkbare ontwikkeling vastgesteld: een daling in de prevalentie van kansspelverslaving, terwijl er een toename is in besteding aan kansspelen op afstand. In Denemarken is er sprake van een toename van het aantal probleemspelers met tegelijkertijd een matige toename in besteding aan kansspelen. Vanuit de hulpverlening komen signalen over een stijging van het aantal kansspelverslaafden. Hoewel het mogelijk is dat de legalisering van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden, is het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk om daar uitsluitsel over te geven. Een stijging van het aantal hulpzoekers kan ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat ze beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn of doordat ze in toenemende mate door de kanspelaanbieders worden doorverwezen naar de hulpverlening (De Bruin en Labree 2014). Bovendien is het mogelijk dat een mogelijke daling van het aantal probleemspelers zich in Denemarken vanwege de recente regulering nog niet heeft ingezet (TK 33 996, nr. 6).

## **2.3 Gemoderniseerde kansspelbeleid**

Het huidige kansspelbeleid zal op verschillende vlakken worden gemoderniseerd, die hieronder kort uiteengezet worden. In de volgende hoofdstukken wordt er nader op ingegaan.

### **Kansspelen op afstand**

Een belangrijke wijziging heeft betrekking op online kansspelen; op dit moment zijn deze nog illegaal. In Nederland wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waardoor het, evenals in veel Europese landen, voor aanbieders mogelijk wordt om onder bepaalde voorwaarden een vergunning te krijgen voor het aanbieden van online kansspelen zoals poker, casinospelen en sportwedenschappen. Hiermee worden online kansspelen gelegaliseerd.

De reden voor deze legalisering is dat het hierdoor beter mogelijk wordt om deze sector van kansspelen te reguleren. Consumenten zouden dan beter beschermd kunnen worden door ze naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). Het legale kansspelaanbod zou daarbij dermate attractief moeten zijn dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders. Daarnaast wordt het mogelijk strenge eisen te stellen aan de aanbieders van online kansspelen waardoor spelers beter zouden kunnen worden

beschermd tegen kansspelverslaving. Ook kan de legalisering ervoor zorgen dat fraude effectiever kan worden tegengegaan en dat het mogelijk is te controleren op witwaspraktijken en hier sancties op te geven (TK 24 557 nr.135).

Het voorgestelde stelsel biedt de mogelijkheid snel en adequaat in te spelen op de meest actuele spelbehoeften van spelers, zodat deze hiervoor niet hun toevlucht zouden hoeven zoeken in het illegale aanbod (TK 33 996 nr. 3). Dit kan de innovatie in de sector ten goede komen. De kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod dienen realistisch te blijven. Hoge kosten voor de vergunninghouder kunnen nadelig zijn voor diens concurrentiepositie ten opzichte van aanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Dit kan ten koste gaan van de beoogde kanalisatiegraad. Uit onderzoek is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad (BCG 2011). Ook blijkt bij de regulering in andere Europese landen (onder meer Frankrijk, Spanje en Duitsland), dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen, wanneer de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend. De speler kan daardoor in verleiding worden gebracht om te spelen bij de illegale aanbieders, die vanwege lagere lasten hogere uitkeringspercentages kunnen bieden.

### **Loterijen**

De tweede wijziging is het versoepelen van de regels voor het loterijstelsel en het loslaten van het staatseigendom op loterijen, hetgeen moet leiden tot meer marktwerking. Het kabinet wil daarmee de positie van loterijen versterken. Voorspeld wordt dat meer marktwerking de prikkel om te innoveren voor aanbieders van kansspelen zal vergroten, zodat beter op de wensen van het publiek kan worden ingespeeld (TK 33 996 nr. 3). Vanaf 2017 wordt meer ruimte geboden aan nieuwe loterijinitiatieven die het maatschappelijk belang centraal stellen. Om dit te bereiken gaat het verplichte afdrachtspercentage van loterijen aan goede doelen omlaag van 50% naar 40%. Huidige en toekomstige loterijaanbieders dienen zo meer ruimte te krijgen voor innovatie.

### **Speelcasino's**

De derde en laatste wijziging heeft betrekking op Holland Casino - momenteel de enige legale aanbieder van casinospelen in Nederland - dat op dit moment nog staatseigendom is. Om de doelstellingen van het kansspelbeleid te bereiken is staatsaandeelhouderschap volgens het kabinet niet langer nodig. Daarom worden de veertien huidige vestigingen van Holland Casino in 2017 geprivatiseerd; tien vestigingen zullen als groep worden verkocht en de overige vier worden afzonderlijk verkocht. Daarnaast mogen er nog twee nieuwe vergunningen voor speelcasino's worden verleend. Deze vergunningen worden over vijf regio's verdeeld zodat er geen concentratie van casino's op bepaalde plekken kan ontstaan, terwijl er op andere plekken geen of weinig casino's gevestigd zijn. Dit is om te voorkomen dat op bepaalde plekken een illegaal aanbod van kansspelen gaat ontstaan, omdat in die gebieden geen legaal speelcasino gevestigd is (TK 24 557 nr. 135; KSA 2014).

## **Speelautomaten**

Voor speelautomaten zijn (nog) geen concrete voorgenomen wijzigingen bekend. Wel worden in de Beleidsbrief Kansspelen uit 2011 enkele maatregelen aangekondigd om de regelgeving voor speelautomaten bestand te maken tegen toekomstige ontwikkelingen en om de efficiency en effectiviteit te verhogen. Het gaat daarbij om het voornemen om de vergunningverlening voor speelautomaten zoveel mogelijk techniekonafhankelijk te maken en het toezichtstelsel te moderniseren (TK 24 557 nr. 124).

### **3. VERGUNNINGENSTELSEL KANSSPELEN OP AFSTAND**

Een omvangrijk onderdeel van de voorgestelde wijzigingen op de Wet op de Kansspelen omvat het reguleren van kansspelen op afstand, waarbij online casinospelen en sportwedenschappen onder strikte voorwaarden mogen worden aangeboden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop verondersteld wordt dat het reguleren van kansspelen op afstand en de daarbij beoogde beleidsmaatregelen zouden moeten leiden tot het waarborgen van de doelstellingen van het beleid. Daarbij wordt om te beginnen een beschrijving gegeven van de probleemsituatie die de aanleiding vormt voor het kansspelbeleid. Welke problemen doen zich voor in de kanspelsector waardoor het wenselijk is hiervoor beleid te ontwikkelen? En waarom wordt het huidige kansspelbeleid niet (meer) toereikend geacht om deze problemen bij te sturen? Vervolgens wordt beschreven op welke wijze verwacht wordt dat het gemoderniseerde kansspelbeleid ingrijpt op het gedrag van spelers en aanbieders om deze problemen om te buigen in de richting van de gewenste uitkomsten. Voor het samenstellen van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van informatie uit beleidstukken, literatuur en interviews met opstellers van het beleid.

#### **3.1 Probleemsituatie**

De maatregelen in zowel het huidige kansspelbeleid als het beoogde gemoderniseerde kansspelbeleid zijn erop gericht de einddoelen te bereiken door enerzijds kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit te bestrijden en anderzijds consumentenbescherming te bevorderen. Met het formuleren van deze drie doelstellingen wordt impliciet verondersteld dat de kansspelmarkt zónder bemoeienis van de overheid zal leiden tot een verhoogd risico op toename van het aantal kansspelverslaafden, frauduleuze en criminele praktijken en het schaden van consumentenbelangen. In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze deze ongewenste uitkomsten tot stand zouden komen wanneer de overheid geen maatregelen zou nemen, in feite de continuering van de huidige situatie waarbij het kansspelaanbod op internet ongereguleerd blijft bestaan. Hiermee willen we de vraag beantwoorden welke factoren of onderliggende mechanismen in het gedrag van aanbieders en spelers leiden tot kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit en het schaden van consumentenbelangen. Welke factoren in het gedrag van spelers en aanbieders spelen hierbij een rol? De factoren die daarbij aan de orde komen gelden overigens niet alleen voor kansspelen op afstand, maar ook in meer of mindere mate voor de overige deelmarkten.

Het aanbod van en de vraag naar kansspelen op afstand is sterk gegroeid. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat dat het aantal consumenten van online kansspelen de afgelopen jaren fors is gestegen (Bieleman e.a. 2011; Braam en Labree 2015).

Aanbieden van online kansspelen is illegaal. De huidige Wet op de kansspelen staat slechts aan enkele landgebonden vergunninghouders en onder voorwaarden toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal. De regering acht regulering noodzakelijk gezien het grenzeloze karakter van internet, de toenemende behoefte van de consumenten in Nederland aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod. Een sluitende handhaving van het verbod op online aanbod is volgens de regering niet mogelijk. Daarnaast is een effectieve heffing van kansspelbelasting op kansspelen op afstand nu niet mogelijk, omdat de Belastingdienst hiervoor afhankelijk is van de aangiftebereidheid van de speler (TK 33 996 nr. 3). Het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) van online kansspelen in Nederland bedroeg volgens H2 Gambling Capital (2014) in 2013 bijna 200 miljoen euro. In 2014 zou dit zijn gestegen naar circa 235 miljoen euro. Hierbij zijn de e-commerce activiteiten van loterijen niet meegerekend.

### **Verslaving**

Eén van de veronderstellingen van zowel het huidige als het beoogde beleid is dat de beschikbaarheid van kansspelen leidt tot verhoogd risico op kansspelverslaving. Uit de literatuur blijkt dat verschillende factoren een rol spelen bij het tot stand komen van (gok)verslaving. Deze factoren gelden niet alleen voor kansspelen op afstand, maar ook in meer of mindere mate voor de overige deelmarkten.

#### *Partiële bekrachtiging*

Partiële bekrachtiging is een term die afkomstig is uit de leertheorie. De leertheorie stelt dat leerprocessen verlopen via prikkels en daaruit volgende consequenties. In het geval van partiële bekrachtiging is de beloning van gedrag variabel: het gedrag wordt soms wel beloond, soms niet. Gokspelen worden gekenmerkt door deze vorm van partiële bekrachtiging. Kenmerkend voor gedrag dat is aangeleerd door middel van partiële bekrachtiging is dat het zich moeilijk laat uitdoven.

#### *Hyperbolische verdiscontering*

In verschillende studies zijn aanwijzingen gevonden voor het verschijnsel van hyperbolische verdiscontering. Dit houdt in dat mensen een overdreven hoge waarde toekennen aan beloningen die snel verkregen kunnen worden; ons menselijk brein heeft een duidelijke voorkeur voor kleinere directe beloningen ten opzichte van hogere uitgestelde beloningen (Smidts 2012). Deze hyperbolische verdiscontering speelt met name een rol bij de zogenoemde short odds spelen: kansspelen met een korte tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies. Bij dit type kansspelen is het risico op verslaving dan ook groter.

#### *Neurologische processen*

Bij de totstandkoming van verslaving in spelen bovendien neurologische processen een rol. Gokken stimuleert het dopamineniveau van de hersenen, wat leidt tot een aangenaam gevoel.

### *Versaliteit*

Als wordt gekeken naar gedragingen tijdens het spelen van kansspelen dan blijkt dat versaliteit een indicator kan zijn voor de mogelijkheid om een gokverslaving te ontwikkelen (Slutske e.a. 2013). Dit betekent dat wanneer men meer verschillende spellen speelt, de kans hoger is om een gokverslaving te ontwikkelen dan wanneer de diversiteit in de spellen die iemand speelt kleiner is.

### *Kenmerken speler*

Verschiede persoonskenmerken hebben invloed op de mate waarin iemand bevattelijk is voor het ontwikkelen van een gokverslaving. Zo blijkt gokverslaving relatief vaak voor te komen bij jongeren in de leeftijd van 18 tot 25 jaar (KSA 2014). Ook het aandeel allochtone spelers is relatief hoog binnen de categorie spelers met een gokverslaving (De Bruin e.a. 2008). Overigens is het mogelijk dat de oververtegenwoordiging van deze groepen binnen de groep kansspelverslaafden verloopt via prevalentie van deelname aan kansspelen. Met andere woorden: mogelijk zijn deze groepen niet alleen oververtegenwoordigd in de groep risico- en probleemspelers, maar ook binnen de groep recreatieve spelers (KSA 2014).

In een publicatie van Goudriaan (2009) worden impulsiviteit, psychische en emotionele klachten, irrationele cognities (niet reëel nadenken over kans om te winnen en verliezen met gokken), verveling, een negatief zelfbeeld en sensatie zoeken genoemd als risicofactoren voor gokgedrag. Ook het jong beginnen met gokken blijkt in relatie te staan tot problematisch speelgedrag: uit nadere analyse van de prevalentiestudie van Bieleman e.a. uit 2011 blijkt dat probleemspelers vaak rond hun 20<sup>e</sup> zijn begonnen met gokken (Kruize en Bieleman 2015).

Daarnaast kunnen afwijkingen in hersenstructuren van een speler een rol spelen bij het ontstaan van gokverslaving. Bij kansspelverslaafden blijken veelal afwijkingen aanwezig te zijn in de neurotransmitter huishouding van serotonine, noradrenaline (beide geassocieerd met impulsiviteit) en dopamine (Potenza 2006; Ibanez e.a. 2000). Hierbij spelen genetische factoren een rol: uit tweelingonderzoek blijkt dat 62% van de variantie in kansspelverslaving wordt verklaard door genetische factoren (Eisen e.a. 2001; Eisen e.a. 1998).

### *Omgevingskenmerken*

Ook wordt het risico op kansspelen beïnvloed door factoren uit de omgeving van de speler. De mate waarin in iemands sociale omgeving wordt deelgenomen aan kansspelen en de houding van de maatschappij ten aanzien van gokken lijkt de mate van gokken te kunnen beïnvloeden. Gokken is in de loop van de tijd steeds meer sociaal geaccepteerd geraakt, waardoor deelname aan kansspelen is toegenomen (Hraba e.a. 1990). Ook de aanwezigheid van een illegaal aanbod (buiten bereik van preventiemaatregelen van de overheid), de grotere toegankelijkheid van het spelaanbod en sociale druk vanuit de omgeving van de spelers en de fysieke omgeving waarin het spel wordt gespeeld (bijvoorbeeld een rokerige ruimte zonder daglicht) kunnen het risico op verslaving beïnvloeden (KSA 2014). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de bijzondere risico's voor verslaving die het internet met zich

mee kan brengen, omdat de speler geïsoleerd is van sociale controle en zonder beperking of drempel een groot en divers aanbod aan kansspelen ter beschikking heeft.

### *Kenmerken kansspelen*

Het verslavende effect van kansspelen verschilt per type kansspel. Zo blijkt gokverslaving duidelijk in verband te staan met snelle en expressieve spelvormen, zoals de eerder genoemde short odds spelen (Kingma 2004). Doordat winst of verlies snel zichtbaar is wordt de speler verleid opnieuw in te zetten (www.agog.nl). In samenhang hiermee vormt ook de frequentie van deelname een risicofactor voor het optreden van verslaving. Een kansspel is risicovoller als er in korte tijd vaak aan kan worden deelgenomen (Griffiths en Wood 1999). Ook een lage inleg (laagdrempeligheid), de illusie van invloed c.q. vereiste behendigheid, toegankelijkheid van het spel, lage verliesquote (aandeel van de inzet dat systematisch verloren gaat), een lage mate van toezicht op speelgedrag, hoge prijsverleiding, grote winkans, veel *near win* situaties (situaties waarin een speler bijna wint) en de reclame voor het kansspel maken kansspelen risicovoller (Kingma 1993; Griffiths en Wood 1999).

### **Fraude en overige criminaliteit**

Vanwege de soms grote sommen geld die in kansspelen rondgaan, is de kansspelmarkt gevoelig voor sommige vormen van criminaliteit. Het gaat daarbij om het manipuleren van speeluitskomsten, het niet uitkeren van spelerstegoeden, witwassen en belastingontduiking (KSA 2014; TK 33 996 nr. 3).

### *Manipuleren speeluitskomsten*

Het manipuleren van speeluitskomsten kan zich op verschillende manieren voordoen. Eén van de uitingvormen van oneerlijk spelverloop is matchfixing, waarbij de uitkomst of het verloop van sportwedstrijden waarop gegokt wordt, wordt gemanipuleerd met als doel de eigen opbrengst te maximaliseren ten koste van de anderen (KSA 2014). Uit recent onderzoek blijkt dat matchfixing in Nederland inderdaad voorkomt, zij het niet wijdverspreid (Spapens en Olfers 2013). Daarbij wordt overigens opgemerkt dat slechts 20% van de gevallen van matchfixing gerelateerd zijn aan kansspelen. Naast matchfixing kan oneerlijk spelverloop optreden door het aanpassen van software waarmee winkansen worden gemanipuleerd.

### *Witwassen*

Deelname aan kansspelen kan een manier zijn voor criminelen om geld wit te wassen. Hierbij wordt illegaal verkregen vermogen ingezet en legaal vermogen als winst uitgekeerd, waardoor de illegale herkomst van het geld niet langer zichtbaar is (www.Belastingdienst.nl). In een onderzoek naar het witwassen van geld via online kansspelen worden verschillende elementen genoemd die kansspelen op afstand kwetsbaar maken voor deze vorm van criminaliteit. Het gaat daarbij onder meer om het ontbreken van face-to-face contact tussen speler(s) en aanbieder, het internationale karakter van kansspelen op internet en de daarmee gepaarde gaande internationale transacties en de mogelijkheid van het gebruik van meerdere accounts (Moneyval

2013). Ook de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU) is van mening dat er specifieke witwasrisico's kleven aan online kansspelen (FIU 2015). Risico's doen zich met name voor wanneer spelers anoniem kunnen spelen of wanneer zij meerdere speleraccounts kunnen aanhouden. Ook de mogelijkheid tot het onderling overmaken van geld – eventueel door opzettelijk van een andere speler te verliezen – heeft witwasrisico's tot gevolg.

#### *Niet uitkeren spelerstegoeden en winst*

Door het spelverloop van kansspelen, waarbij de aanbieders eerst geld ontvangen van spelers (inzet) alvorens aan een deel van de spelers winst uit te keren, bestaat het risico dat een aanbieder de inleg int en vervolgens de winst niet uitkeert of van de radar verdwijnt door de website op te heffen.

#### *Belastingontduiking*

Aanbieders van casinospelen, internetkansspelen en speelautomaten in Nederland zijn verplicht om 29% belasting af te dragen. Wanneer een consument deelneemt aan kansspelen van buitenlandse aanbieders of aan binnenlandse kansspelen die geen casinospelen of internetkansspelen zijn, dient de speler bij een winst van 454 euro (voorheen 1.000 gulden) of meer deze winst zelf op te geven aan de Belastingdienst en hierover kansspelbelasting te betalen ([www.Belastingdienst.nl](http://www.Belastingdienst.nl)). Voor zowel aanbieders als spelers kan de verleiding bestaan om de uitgekeerde of ontvangen winst niet op te geven bij de Belastingdienst. In dat geval is er sprake van belastingontduiking.

#### **Schaden van (overige) consumentenbelangen**

Naast de bovengenoemde risico's van kansspelen, zijn nog enkele (overige) consumentenbelangen in het geding op de kansspelmarkt. Het gaat om het risico op misleiding en bedrog en het risico op het schenden van de privacy van spelers c.q. het misbruik maken van persoonsgegevens.

#### *Misleiding en reclame*

De producten die worden aangeboden op de kansspelmarkt kunnen voor consumenten moeilijk te doorgronden zijn (KSA 2014). Kansspelen zijn veelal intransparante producten die gekenmerkt worden door informatie-asymmetrie (TK 33 996 nr. 3). De consument is voor een eerlijk spelverloop afhankelijk van de betrouwbaarheid van de aanbieder. Aanbieders kunnen misbruik maken van deze situatie, bijvoorbeeld door de suggestie te wekken dat winkansen hoger zijn dan daadwerkelijk het geval is. Ook kunnen aanbieders in hun streven zo veel mogelijk spelers te werven gebruik maken van misleidende of agressieve vormen van reclame. Reclame kan leiden tot het stimuleren van (onmatige) deelname, hetgeen de risico's op kansspelverslaving verhoogt. Kwetsbare groepen, waaronder jongeren en mensen met een (licht) verstandelijke beperking, lopen een verhoogd risico ten prooi te vallen aan dergelijke misleidingen en reclame-uitingen.

### *Oneigenlijk gebruik spelerstegoeden*

Naast het niet uitkeren van spelerstegoeden (zie fraude en overige criminaliteit) bestaat bij kansspelen het risico dat aanbieders het ingelegde geld van spelers aanwenden voor andere doeleinden, bijvoorbeeld ter dekking van de bedrijfslasten of voor speculatie. Spelers lopen hierdoor het risico niet meer te kunnen beschikken over het geld op hun spelersrekening.

### *Misbruik van persoonsgegevens*

Bij kansspelen in het algemeen en bij kansspelen op afstand in het bijzonder, worden gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld de identiteit van een speler en diens speelgedrag geregistreerd (TK 33 996 nr. 3). Het risico bestaat dat aanbieders misbruik maken van deze gegevens dan wel de gegevens onvoldoende beschermen waardoor derden in de gelegenheid komen deze gegevens te misbruiken.

## **3.2 Kanalisatie als scharnierpunt**

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet dat de kansspelsector mogelijkheden biedt voor kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit, misleiding en misbruik van persoonsgegevens. Het kansspelbeleid moet bijdragen aan het voorkomen dan wel verminderen van deze problemen door invloed uit te oefenen op het gedrag van spelers en aanbieders. Kanalisatie is daarbij volgens het kabinet van cruciaal belang: aanbieders en spelers moeten verleid kunnen worden zich te begeven op het vergunde, door de overheid gereguleerde deel van de markt voor kansspelen.

Binnen het huidige beleid, zoals is vastgelegd in de Wet op de Kansspelen, wordt kanalisatie beoogd door een beperkt en genormeerd aanbod van legale kansspelen (TK 33 996 nr. 3). Een beperkt aantal aanbieders mag, onder strikte voorwaarden, een beperkte verscheidenheid aan kansspelproducten op de markt brengen (Schrijvers e.a. 2010). De huidige Wet op de Kansspelen voorziet niet in vergunningsmogelijkheden voor het aanbieden van kansspelen op afstand (TK 33 996 nr. 3). De wet staat alleen aan sommige land-based vergunninghouders onder voorwaarden toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal (e-commerce). Casinospelen en instantloterijen (krasloten) mogen uitsluitend worden aangeboden op fysieke locaties (KSA 2014). Het online aanbod van casinospelen en instantloterijen is onder de huidige wetgeving dus per definitie illegaal.

Door de opkomst van internet en de daarmee gepaard gaande groei van de vraag naar en het aanbod van online kansspelen is het huidige, restrictieve beleid niet meer toereikend om de gewenste kanalisatie te realiseren. Kansspelen via internet zijn voor een breed publiek eenvoudig en laagdrempelig toegankelijk. Een toenemend aantal spelers maakt gebruik van het illegale online aanbod (TK 33 996 nr. 3). Deze spelers zijn binnen het huidige beleid afhankelijk van de wijze waarop deze illegale aanbieders de risico's van kansspelen al dan niet beteugelen (TK 33 996 nr. 3).

Het huidige stelsel, waarin het aanbod van online kansspelen wordt ontmoedigd, moet volgens het kabinet worden vervangen door een stelsel waarin het online aanbod wordt gereguleerd en gefaciliteerd. Het kabinet beoogt een gereguleerd stelsel waarin meerdere online aanbieders de markt kunnen betreden, mits zij voldoen aan strikte voorwaarden waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid geborgd blijven (TK 33 996 nr. 3). Daarmee wordt aan de spelers die nu gebruik maken van het illegale online aanbod een vergund alternatief geboden. Door het reguleren van online kansspelen wordt beoogd de consument toe te leiden naar een vergund en controleerbaar kansspelaanbod, waarmee meer (toe)zicht op spelers en aanbieders kan worden gerealiseerd en de doelstellingen van het beleid gewaarborgd blijven. Het kabinet gaat daarbij uit van een kanalisatiegraad van 80%. Dit houdt in dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) wordt gerealiseerd bij aanbieders van online kansspelen met een vergunning op grond van de Wok (TK 33 996 nr. 3). Volgens enkele geïnterviewden gaat het hierbij ook om 80% van de spelers.

### **Verleiden van aanbieders en spelers**

De beoogde kanalisatie kan volgens het kabinet alleen bereikt worden indien het voor zowel aanbieders als spelers aantrekkelijker is om op de legale markt te opereren dan op de illegale markt (TK 33 996 nr. 4). Om de gewenste kanalisatie van 80% te realiseren moet het voor aanbieders aantrekkelijk worden gemaakt om te kiezen voor een vergund aanbod. Het vergunde aanbod moet dermate attractief zijn dat spelers geen behoefte meer hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders (TK 33 996 nr. 3).

### *Beweegredenen en keuzegedrag spelers*

Het keuzegedrag van spelers en de mate waarin en wijze waarop hun gedrag beïnvloedbaar is, verschilt per type speler, waarbij onderscheid wordt gemaakt in recreatieve spelers, risico- en probleemspelers. Opgemerkt dient te worden dat het hier een kunstmatig onderscheid betreft: in werkelijkheid bevinden zich in een groep recreatieve spelers potentiële risico- en probleemspelers en kan er sprake zijn van een glijdende schaal tussen deze groepen. Bij het keuzegedrag van spelers spelen verschillende factoren een rol.

- **Uitkeringspercentages**  
Volgens verschillende geïnterviewden is een groot segment van de spelers erg prijsgevoelig. Voor hen is het uitkeringspercentage van belang in hun keuze voor een aanbieder. Naast uitkeringspercentage gaat het daarbij om bonussen en speciale aanbiedingen. Onderzoek van TNS NIPO (2014) in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie onder spelers van online kansspelen bevestigt dat geld een belangrijk motief vormt, zowel voor de deelname aan online spelen als voor de keuze van de spelaanbieder.
- **Veilig en betrouwbaar**  
In een consumentenenquête onder (potentiële) online spelers is door Hof e.a. (2015) gevraagd naar factoren die van invloed zijn op hun beslissing om legaal of juist illegaal online kansspelen te spelen. Hieruit blijkt dat een (Nederlandse)

vergunning in beeld het grootste effect heeft op de keuze van de respondenten. Ook zouden online spelers eerder kiezen voor een aanbieder met een Nederlandstalige dan een Engelstalige website voor aanbod waarbij de aanbieder de kansspelbelasting afdraagt en voor een aanbieder die waarschuwingen in beeld brengt. Het aanbod van meerdere online kansspelen wordt positief gewaardeerd. Ook verschillende geïnterviewden merken op dat veel spelers zich laten leiden door de gepercipieerde veiligheid en betrouwbaarheid van het aanbod. Vooral voor recreatieve spelers zou dit een belangrijke overweging vormen.

- **Spelbeleving en spelaanbod**  
Uit een onderzoek van TNS NIPO (2014) onder deelnemers aan online kansspelen blijkt dat naast geld tevens plezier en het sociale aspect van kansspelen beweegredenen zijn om (online) te gokken. In onze interviews merken diverse betrokkenen op dat gezelligheid, beleving en vermaak ook voor online spelers van belang zijn en daarmee van invloed zijn op hun keuze voor een (online) aanbieder. Een gevarieerd en actueel aanbod is daarbij van belang.

#### *Beweegredenen en keuzegedrag aanbieders*

Om de gewenste kanalisatie te behalen is het belangrijk om (met name grote) aanbieders ertoe te bewegen om vergund te gaan aanbieden. Aanbieders zullen zich in deze keuze voornamelijk laten leiden door winst, reputatie en de pakkans bij illegaal aanbod.

- **Winst**  
Winst vormt een belangrijke drijfveer voor aanbieders. Voor een aanbieder zal de keuze om legaal of illegaal kansspelen aan te bieden dan ook vooral afhangen van de kosten die hij moet maken om toe te treden tot de legale markt (TK 33 996 nr. 3). Uit onderzoek van BCG (2011) is gebleken dat wanneer de kosten voor een vergunning niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend, bedrijven eerder besluiten geen vergunning aan te vragen.
- **Reputatie**  
In het verlengde van het winst oogmerk vormt ook reputatie een drijfveer voor aanbieders. Aanbieders zullen een veilige en betrouwbare indruk willen maken om daarmee klanten aan zich te binden. Daarnaast is een deel van de aanbieders beursgenoteerd. Zij zullen imagoschade willen voorkomen om hun aandeelhouders tevreden te houden.
- **Pakkans**  
In het Advies van de Raad van State wordt opgemerkt dat de keuze van online aanbieders om vergund te gaan aanbieden daarnaast sterk samenhangt met pakkans en sancties (TK 33 996 nr. 4). Als de kans dat wordt opgetreden tegen illegaal aanbod groot is vormt dit voor aanbieders een beweegreden over te stappen naar legale kanalen. Dit geldt ook voor de effectiviteit van de sancties en de mogelijkheid dat boetes die zijn opgelegd door de kansspelautoriteit ook daadwerkelijk kunnen worden geïnd.

## **Maatregelen ter bevordering van kanalisatie**

Mede op basis van bovengenoemde keuzemechanismen worden in de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging enkele maatregelen en aandachtspunten geformuleerd voor het realiseren van een passend en attractief vergund aanbod en daarmee een hoge kanalisatiegraad (TK 33 996 nr. 3). Deze worden hieronder nader toegelicht.

### *Onder voorwaarde toestaan van reclame-uitingen*

Om spelers te kunnen verleiden gebruik te maken van het vergunde aanbod dient er sprake te zijn van een zekere concurrentie tussen vergunninghouders om het aanbod voldoende attractief te houden, zij het binnen de grenzen die de Nederlandse kansspelregelgeving hieraan stelt. Door deze concurrentie zouden consumenten kunnen profiteren van een optimaal en actueel aanbod. Vergunninghouders moet met het oog op de kanalisatie voldoende ruimte worden geboden om consumenten te wijzen op hun vergunde aanbod (TK 33 996 nr. 3). Wel worden eisen gesteld aan wervings- en reclame-uitingen die vergunninghouders mogen gebruiken om spelers aan te trekken (TK 33 996 nr. 3). In paragraaf 3.5 over consumentenbescherming wordt hierop nader ingegaan.

### *Beperken van kosten voor vergunninghouder*

Ten tweede wordt opgemerkt dat een voorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad is dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar spelaanbod realistisch moeten zijn (TK 33 996 nr. 3). Wanneer een vergunninghouder hoge kosten moet maken zou dit nadelig zijn voor zijn concurrentiepositie ten opzichte van niet-vergunde aanbieders en daarmee voor zijn winst. Zoals hierboven beschreven vormt winst een belangrijke drijfveer voor aanbieders. In vergelijking tot de land-based markt vormt internet bij uitstek een markt waar de consument de mogelijkheid heeft productkenmerken, zoals uitkeringspercentages te vergelijken (TK 33 996 nr. 3).

### *Differentiatie kansspelbelasting*

Een onderwerp dat hier sterk mee samenhangt is de hoogte van de kansspelbelasting. In het huidige stelsel wordt de belasting op prijzengeld bij buitenlandse aanbieders van internetkansspelen geïnd bij de speler. De Belastingdienst is hierbij afhankelijk van de aangiftebereidheid van spelers. Wanneer kansspelen op afstand worden gereguleerd betekent dit dat het mogelijk wordt ook bij buitenlandse vergunde aanbieders kansspelbelasting te heffen. De hoogte van deze kansspelbelasting beïnvloedt de kosten voor de vergunninghouder en daarmee de kanalisatiegraad. Om de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand te versterken ten opzichte van het niet-vergunde aanbod en de kanalisatie te bevorderen stelt de regering voor om het tarief van de kansspelbelasting op legale online kansspelen vast te stellen op 20%. Voor spelers die gebruik blijven maken van het illegale aanbod van kansspelen op afstand blijft het belastingtarief van 29% gehandhaafd. De speler zou hierdoor extra gestimuleerd worden om voor een legaal in plaats van voor een illegaal kansspel op afstand te kiezen (TK 33 996 nr. 3).

### *Faciliteren van variatie in spelaanbod*

Daarnaast vormt variatie in het spelaanbod een belangrijke voorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad. De populariteit van de verschillende typen online kansspelen is aan verandering onderhevig. Door het vergunningstelsel niet te beperken tot een bepaalde categorie kansspelen, kan het stelsel snel en adequaat inspelen op de meeste actuele behoefte van spelers, zodat spelers hiervoor niet hun toevlucht zoeken tot het illegale aanbod (TK 33 996 nr. 3).

### *Toezicht op illegale aanbod*

Ook vormt toezicht op het illegale aanbod een belangrijk aspect van het verhogen van de kanalisatiegraad. Door effectief toezicht zal het (blijven) opereren buiten het gereguleerde aanbod onaantrekkelijker en risicovoller worden voor spelers en aanbieders. Aanbieders moet het zo moeilijk mogelijk worden gemaakt hun aanbod te richten op de Nederlandse markt (TK 33 996 nr. 3). Hiertoe zijn in het wetsvoorstel enkele aanvullende handhavinginstrumenten opgenomen voor de KSA. Zo wordt het voor de KSA volgens beleidsmakers mogelijk om anoniem mee te kunnen spelen en daarmee geldstromen te volgen en de identiteit van de aanbieder te achterhalen (TK 33 996 nr. 3). Daarnaast krijgt de KSA de bevoegdheid om partijen die online aanbod faciliteren (bijvoorbeeld adverteerders, internetproviders en betaaldienstverleners) een bindende aanwijzing te geven hun dienstverlening te staken aan illegale aanbieders middels zwarte lijsten. Ook krijgt de KSA enkele aanvullende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten om op te treden tegen het illegale aanbod, zowel online als landbased. Tot slot wordt in het wetsvoorstel een basis gelegd voor internationale samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders (TK 33 996 nr. 3).

## **Mechanismen**

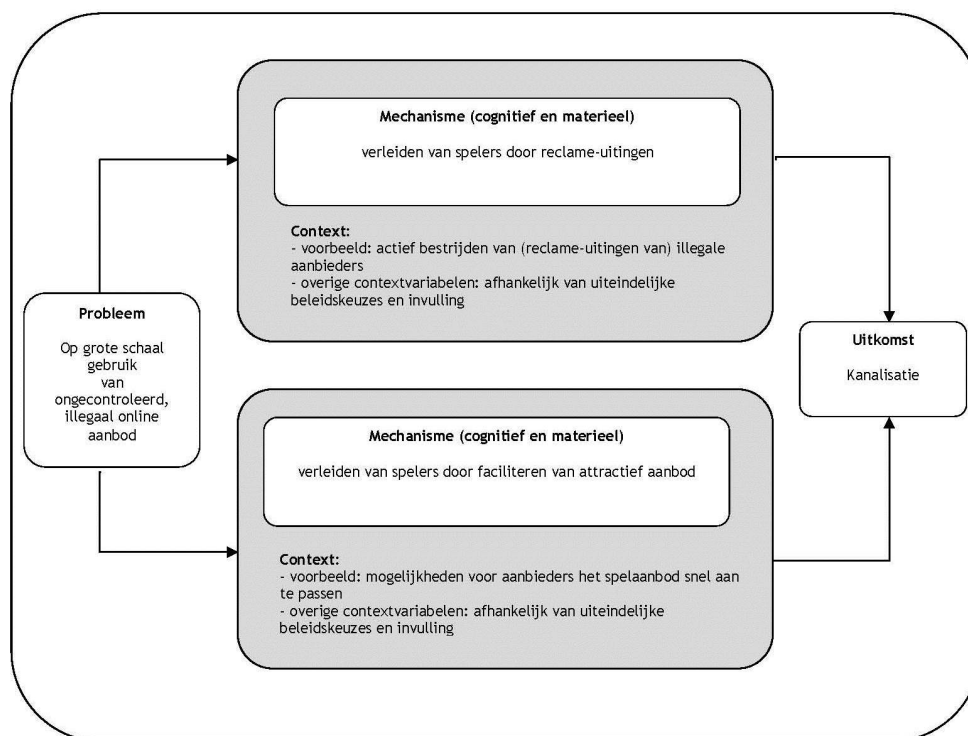
Op basis van bovenstaande blijkt dat het verleiden van spelers en aanbieders om te kiezen voor een vergund aanbod het belangrijkste mechanisme is voor het bereiken van kanalisatie. Spelers kunnen hiertoe worden overgehaald door reclame-uitingen en het door aanbieders realiseren van een gevarieerd, attractief aanbod. Ook voor aanbieders vormt de mogelijkheid tot reclame-uitingen een verleidingsmechanisme: zij zullen eerder geneigd zijn tot een legaal aanbod omdat ze dan ruimte krijgen spelers te werven via reclame-uitingen. Daarnaast draagt het optreden tegen illegaal aanbod bij aan het motiveren van aanbieders vergund te gaan aanbieden. De verschillende mechanismen die een rol spelen bij kanalisatie zijn opgenomen in figuur 3.1 (spelers) en figuur 3.2 (aanbieders).

Of deze mechanismen daadwerkelijk optreden is afhankelijk van verschillende contextvariabelen. Deze contextvariabelen kunnen worden omschreven als de ‘mits-factor’: het mechanisme treedt alleen op mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het kan daarbij zowel gaan om factoren die als gegeven moeten worden beschouwd als om factoren die beïnvloed kunnen worden. Een voorbeeld van een dergelijke contextvariabele bij kanalisatie is het actief bestrijden van (reclame-uitingen van) illegale aanbieders: het beoogde concurrentievoordeel voor vergunde aanbieders treedt op mits illegale aanbieders actief worden bestreden. In hoeverre illegale aanbieders

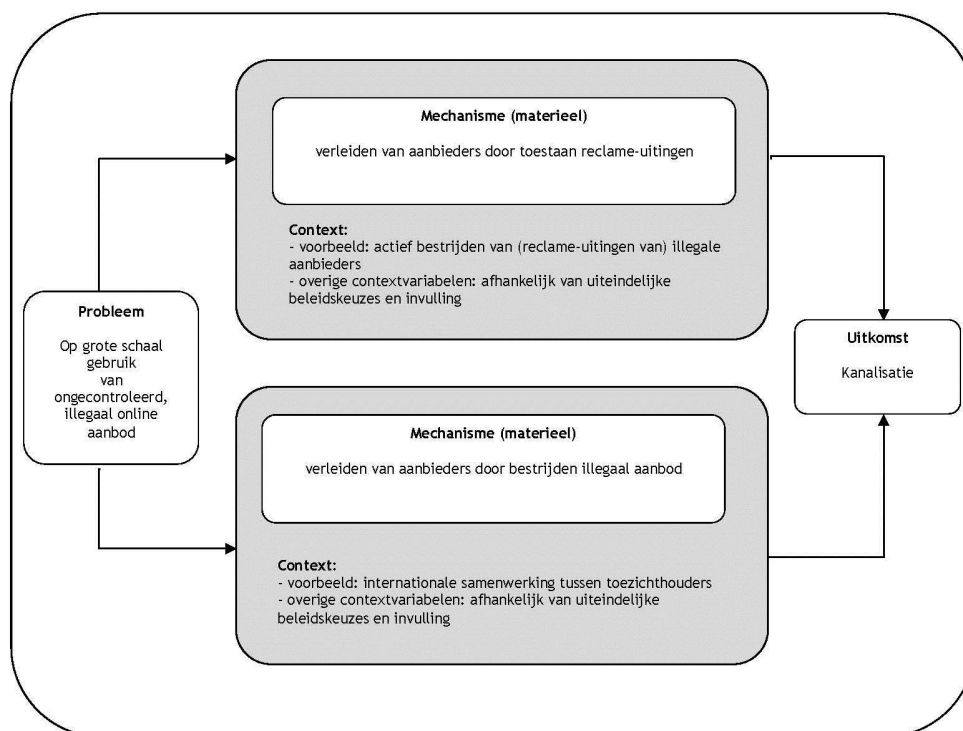
effectief (kunnen) worden bestreden is op dit moment nog onduidelijk. Dat hangt onder meer af van het aantal vergunningen dat wordt verleend aan online aanbieders. Volgens geïnterviewde deskundigen toont een groot aantal bestaande en nieuwe aanbieders interesse in een vergunning. Hoeveel vergunningen er zullen worden verstrekt is nog onduidelijk, maar verschillende geïnterviewden geven aan dat zij verwachten dat het om 40 tot 50 vergunningen zal gaan. De vraag is dan wat niet-vergunde partijen gaan doen en hoe de KSA daar tegen op zal treden. Ook de kanalisatiegraad speelt daarbij een rol. Naarmate die hoger is, is het eenvoudiger voor de KSA om het illegale aanbod te bestrijden. Bij een lage kanalisatie is dat volgens geïnterviewden veel moeilijker.

Omdat nog niet duidelijk is hoe bepaalde zaken zich zullen ontwikkelen, is tevens onzeker welke contextvariabelen precies van invloed zijn op het gedrag van spelers en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. Pas nadat de beleidskeuzes definitief zijn gemaakt en interviews met betrokkenen zijn gehouden over de uitvoering ervan, kan worden nagegaan welke contextvariabelen precies hierbij een rol hebben gespeeld en hoe groot of klein die rol is geweest. In figuur 3.1 worden enkele voorbeelden gegeven van contextvariabelen die mogelijk een rol kunnen spelen bij het bereiken van de beoogde kanalisatie. Naast het bestrijden van (reclame-uitingen van) illegale aanbieders gaat het om de mate waarin aanbieders in staat worden gesteld hun spelaanbod snel aan te passen aan de actuele behoefte van spelers en om de mate waarin internationale samenwerking plaatsvindt tussen toezichthouders.

Figuur 3.1 Mechanismen kanalisatie gericht op spelers



Figuur 3.2 Mechanismen kanalisatie gericht op aanbieders



### Sterke kanten en kwetsbaarheden

Op basis van de informatie uit interviews met opstellers, beleidsstukken en literatuur kunnen enkele sterke kanten en kwetsbaarheden worden benoemd van het beoogde beleid ter bevordering van kanalisatie. Welke (impliciete) aannames liggen ten grondslag aan deze maatregelen en zijn deze aannames terecht? Is het beleid consistent? Hieronder wordt ingegaan op deze aspecten.

#### *Toezicht op illegale aanbod is voorwaarde*

Door diverse geïnterviewden is opgemerkt dat toezicht op het illegale aanbod van groot belang is voor het bereiken van de beoogde kanalisatie. Naast het opsporen en aanpakken van illegaal aanbod is het ook van belang de zichtbaarheid van het illegale aanbod te verkleinen. Wanneer het illegale aanbod minder prominent op de markt aanwezig is, zullen spelers sneller kiezen voor het vergunde aanbod.

#### *Zelfreinigend effect*

Door enkele geïnterviewden is opgemerkt dat de met het beleid beoogde kanalisatie in de praktijk mogelijk zal worden versterkt door het optreden van een zelfreinigend effect. Aanbieders met een vergunning zullen er op gebrand zijn misstanden en illegaal aanbod te melden. Voor vergunde aanbieders dient dit een tweeledig doel. Niet alleen bereiken ze hiermee dat de illegale concurrentie wordt aangepakt, maar eveneens dragen ze op deze manier bij aan het realiseren van een goede reputatie van de (vergunde) kansspelsector.

### *Houdbaarheid gedifferentieerd belastingtarief*

Een kanttkening die bij het beleid wordt gemaakt is de houdbaarheid van het gedifferentieerde belastingtarief. In het advies van de Raad van State wordt ten eerste opgemerkt dat deze maatregel op gespannen voet staat met het beginsel van fiscale neutraliteit (TK 33 996 nr. 4). Fiscale neutraliteit wil zeggen dat bij het heffen van belasting geen onderscheid wordt gemaakt tussen winst uit illegale en legale activiteiten. Daarnaast wordt door de Raad van State betwijfeld of met belastingdifferentiatie wordt voldaan aan de internationale gelijke behandelingsnormen aangezien het voor aanbieders uit landen buiten de EU of EER moeilijk zal zijn aan de vereiste randvoorwaarden te voldoen en een vergunning te krijgen. Zij zijn daardoor gebonden aan het belastingtarief van 29% (TK 33 996 nr. 3).

Bij legale landgebonden kansspelen blijft het belastingtarief van 29% gehandhaafd. Hierdoor ontstaat een verschil tussen het belastingtarief van (legale) kansspelen op afstand enerzijds (20%) en landgeboden kansspelen anderzijds (29%). Als argumentatie voor het feit dat binnen landgebonden kansspelen geen onderscheid wordt gemaakt in belastingtarieven tussen het legale en het illegale aanbod terwijl dit bij kansspelen op afstand wel gebeurt, wordt aangegeven dat illegaal aanbod van online kansspelen lastiger te bestrijden is dan illegaal aanbod van landgebonden kansspelen (TK 33 996 nr. 3). De voorgestelde lagere kansspelbelasting voor vergunde kansspelen op afstand is een vorm van staatssteun, waarvoor goedkeuring van de Europese Commissie vereist is. Overigens kennen verschillende lidstaten van de Europese Unie een gedifferentieerd belastingtarief (H2 Gambling Capital 2013). Denemarken, waar een vergelijkbaar gedifferentieerd systeem wordt gehanteerd als het kabinet voorstelt, heeft hiertoe goedkeuring ontvangen van de Europese Commissie (TK 33 996, nr. 3).

### *Aanvullende maatregelen*

Een maatregel die in het wetsvoorstel niet expliciet wordt genoemd maar die op basis van de beweegredenen en het keuzegedrag van spelers wel een bijdrage zou kunnen leveren aan de beoogde kanalisatie is rechtstreekse informatievoorziening van de overheid of de KSA richting spelers. Door spelers actief te informeren over het beschikbare vergunde aanbod en de voordelen hiervan (veilig en controleerbaar) kunnen spelers naar dit aanbod worden geleid. In de Nota naar aanleiding van het verslag, waarin het kabinet reageert op de reactie van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel, wordt een aanvullende maatregel beschreven die hierin voorziet. Aangegeven wordt dat de kansspelautoriteit op haar website een lijst zal bijhouden met vergunninghouders die onder haar toezicht staan, waardoor spelers zich ervan kunnen vergewissen dat zij diensten afnemen van een betrouwbare en gecontroleerde aanbieder (TK 33 996, nr. 6).

### 3.3 Voorkomen kansspelverslaving

Het reguleren van kansspelen op afstand heeft consequenties voor het huidige beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Regulering van online kansspelen maakt het mogelijk de aanbieders van online kansspelen te verplichten een preventiebeleid toe te passen, waarmee het risico op kansspelverslaving wordt verkleind. Tegelijkertijd stelt de regulering van de markt van online kansspelen extra eisen aan het preventiebeleid: een groter en toegankelijker aanbod kan leiden tot meer spelers en meer potentiële risico- en probleemspelers. Kansspelen op afstand zijn bovendien vaak snelle spelen (short odds) waarbij fysiek contact tussen de spelers en andere spelers of aanbieders ontbreekt, wat een verhoogd risico op kansspelverslaving met zich meebrengt (TK 33 996 nr. 3).

#### Maatregelen

Om kansspelverslaving te voorkomen dient het gedrag van aanbieders en spelers dusdanig te worden beïnvloed dat zij verantwoord speelgedrag vertonen, waarmee de kans op het optreden van verslavingsrisico's (zie paragraaf 3.1) wordt verkleind. Hieronder wordt besproken welke maatregelen hieraan zouden moeten bijdragen en welke mechanismen hierbij een rol spelen. Vervolgens wordt op basis van informatie uit interviews met opstellers en betrokken experts, (internationale) literatuur en het Advies van de Raad van State nagegaan in hoeverre deze maatregelen inderdaad zouden kunnen bijdragen aan het tegengaan van kansspelverslaving. Wat zijn de sterke punten en kwetsbaarheden van het beleid? En welke kanttekeningen dienen bij het beleid te worden geplaatst? Ook wordt nagegaan in hoeverre de maatregelen interfereren met de beoogde kanalisatie.

De beoogde maatregelen vormen in belangrijke mate een doorontwikkeling van het door Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg ontwikkelde preventiebeleid kansspelen. De vergunninghouders van online kansspelen krijgen een zorgplicht, die in grote lijnen bestaat uit het informeren van spelers over de risico's van kansspelverslaving, het monitoren van speelgedrag en, indien nodig, interveniëren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt. De vergunningsvoorwaarden zullen overigens niet alleen gelden voor de aanbieders van kansspelen op afstand, maar ook voor vergunninghouders van risicovolle spelen in casino's en speelhallen (TK 33 996 nr. 4).

#### *Informeren van de spelers*

Om te beginnen moeten vergunninghouders voor kansspelen op afstand spelers faciliteren in het verantwoord deelnemen aan kansspelen op afstand. Uitgangspunt daarbij is dat de speler voldoende wordt geïnformeerd over de risico's van kansspelen en de wijze waarop hij verantwoord kan spelen (TK 33 996 nr. 3). Deze informatie moet volgens het wetsvoorstel worden aangeboden op iedere pagina van de website, eventueel via een link. Er worden op grond van het wetsvoorstel verschillende eisen gesteld aan deze informatie, waaronder speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand, een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen, links naar

beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg, mogelijkheden om de spelerslimieten aan te passen, mogelijkheden voor de speler om zichzelf tijdelijk uit te sluiten van het spelaanbod en een continu zichtbare klok waarop zichtbaar is hoe lang een speler al speelt en wat het saldo van zijn spelersrekening is (TK 33 996 nr. 3).

In de Nota naar aanleiding van het verslag, waarin het kabinet reageert op de reactie van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel, wordt aan de informatieplicht van vergunninghouders een enigszins andere invulling gegeven. Hierin wordt vermeld dat vergunninghouders informatie waarmee inzicht in het speelgedrag kan worden verkregen, op eenvoudige wijze toegankelijk moeten maken voor spelers. Zo moet de vergunninghouder de speler informatie verstrekken over het actuele saldo van de speelrekening, het beginsaldo van de speelrekening bij de laatste aanmelding, de totale inzet sinds de laatste aanmelding, de totale winst of het totale verlies sinds de laatste aanmelding en een overzicht van alle transacties op de speelrekening gedurende ten minste de laatste 90 dagen. Op de klok die op het scherm continu in beeld dient te zijn, dient naast de duur van de huidige speelsessie en het actuele speelsaldo, de tijd in Nederland te worden weergegeven (TK 33 996, nr. 6).

#### *Opstellen spelersprofiel*

Vergunninghouders moeten spelers verplichten een spelersprofiel op te stellen, waarin hij vooraf de grenzen van zijn spelersgedrag vaststelt. Het gaat daarbij in ieder geval om de frequentie en de duur van deelname aan het kansspel, de maximale stortingen op de spelersrekening en het maximale tegoed op die rekening. De gedachte is dat de speler daarmee zelf nadenkt over zijn speelgedrag en controle heeft over zijn grenzen. Bij het verhogen van de grenzen dient (een nog nader vast te stellen) bedenktijd in acht te worden genomen (TK 33 996 nr. 3). De gedachte is dat spelers zich hierdoor niet kunnen laten verleiden meer in te zetten dan ze aanvankelijk van plan waren. Indien een speler de door hem zelf gestelde grens van een geldelijk limiet wil verhogen, dient de vergunninghouder ervoor te zorgen dat deze speler tijdelijk niet kan deelnemen aan de aangeboden kansspelen (bij wijze van afkoelingsperiode).

In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt de duur van deelname aan het kansspel niet meer genoemd als onderdeel van het spelersprofiel. Wel dient de speler in het spelersprofiel aan te geven wat zijn grenzen zijn ten aanzien van bezoekfrequentie per dag, week of maand, de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand en het maximale tegoed op de speelrekening (TK 33 996, nr. 6).

#### *Observeren van en interventie in het speelgedrag*

Vergunninghouders moeten gegevens met betrekking tot het speelgedrag van spelers registreren en analyseren. Bepaalde patronen of veranderingen in iemands spel die kunnen duiden op risicovol speelgedrag dienen te worden gesignaleerd. Wanneer dit wordt geconstateerd volgt een trapsgewijze interventie. In eerste instantie dient de vergunninghouder de speler door middel van een mailbericht of telefonisch contact te wijzen op zijn risicovolle gedrag en de gevaren van kansspelverslaving. De

vergunninghouder dient de speler te wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg en de mogelijkheden tot het matigen van zijn spelgedrag door het aanpassen van het spelersprofiel of het nemen van een time out.

In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt de interventie nader uitgewerkt. Hierin wordt aangegeven dat de overschrijding van het spelersprofiel een duidelijke risico-indicator vormt. De vergunninghouder wordt verplicht om bij het overschrijden van in het spelersprofiel gestelde grenzen feedback te geven op het speelgedrag van de speler, bijvoorbeeld met een email, pop-up of telefoongesprek. Wanneer een speler risicovol speelgedrag vertoont, zoals het meerdere keren overschrijden van de grenzen van het spelersprofiel, dient de vergunninghouder bovendien de speler handvatten aan te reiken om zijn speelgedrag te matigen en een verplicht persoonlijk onderhoud met de speler te voeren. In dit gesprek dient de vergunninghouder na te gaan of en in welke mate het geconstateerde gedrag risicovol is en of de speler daarmee ook schade aan zichzelf of aan naasten kan berokkenen (TK 33 996, nr. 6).

#### *Centraal Register Uitsluiting Kansspelen*

Wanneer een speler risicovol gedrag vertoont dient hij/zij door de aanbieder te worden gewezen op de mogelijkheid tot vrijwillige inschrijving in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS), dat beheerd wordt door de KSA. Een uiterste maatregel is onvrijwillige inschrijving in het centraal register. Vergunninghouders kunnen hiertoe een verzoek indienen bij de KSA. De KSA kan vervolgen besluiten de speler op te nemen in het register. Verwacht wordt dat de mogelijkheid van dreigende uitsluiting een goede aanleiding vormt voor een gesprek tussen aanbieder en speler (TK 33 996 nr.3). De regering beoogt een sluitend register, dat wordt gebruikt voor zowel landgebonden kansspelen als kansspelen op afstand.

#### *Geleiden naar zorg*

Vergunninghouders dienen op toegankelijke wijze informatie aan te bieden over beschikbare hulp bij (dreigende) verslaving. Indien een speler aangeeft hulp nodig te hebben vanwege een (dreigende) verslaving, dient de vergunninghouder hem te wijzen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij zorgverlenende instanties. Van de vergunninghouder wordt hierin een actieve houding verlangd.

#### *Verslavingsfonds*

Onderdeel van het wetsvoorstel vormt de oprichting van een verslavingsfonds. Aanbieders van kansspelen op afstand betalen een heffing voor dit verslavingsfonds (0,5% van hun bruto spelresultaat), waarmee ze een bijdrage leveren aan voorlichting en/of onderzoek naar (preventie van) kansspelverslaving en aan de kosten van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving (TK 33 996 nr. 3).

#### *Toezicht*

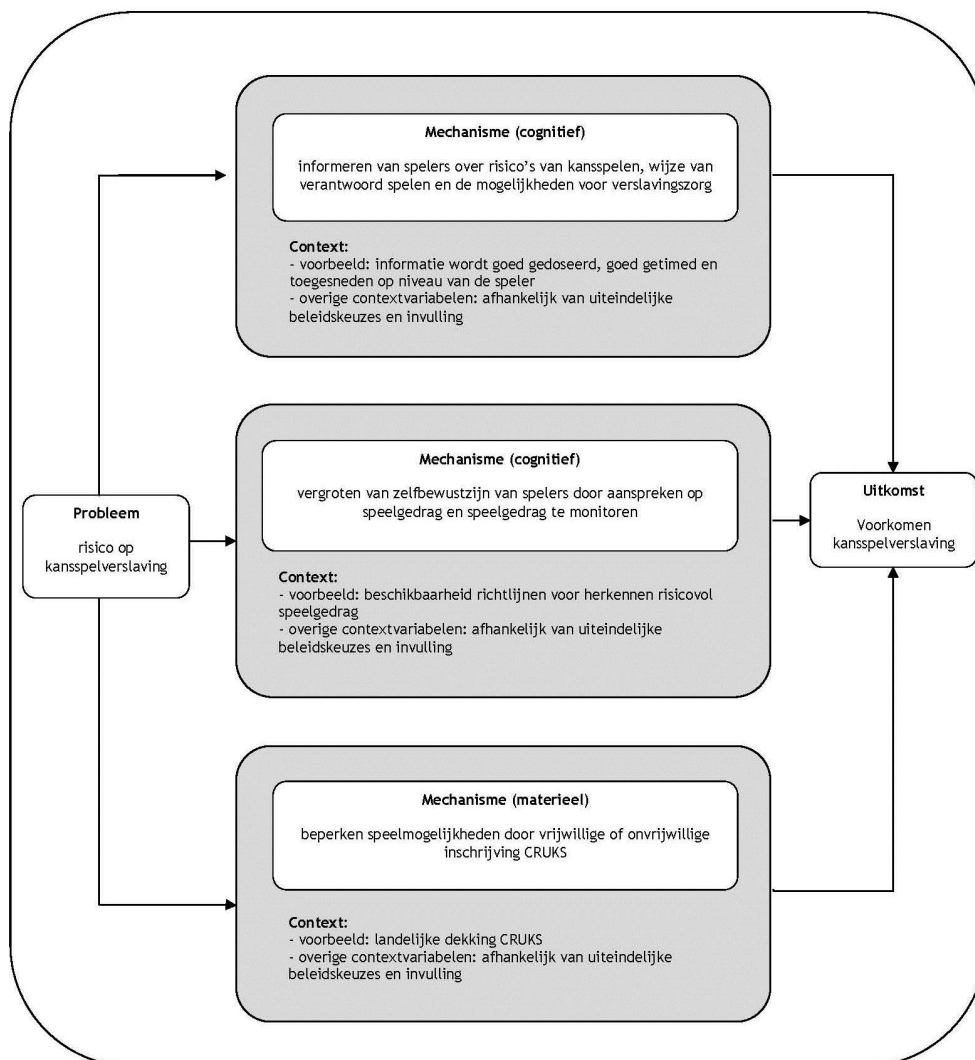
De KSA moet in staat worden gesteld toezicht te houden op naleving van de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het voorkomen van kansspelverslaving. De vergunninghouders dienen de KSA hiertoe toegang te geven tot de voor toezicht relevante onderdelen en gegevens van de bedrijfsvoering en het spelsysteem, onder

andere door middel van een controledatabank. Indien hiervoor aanleiding is kan de KSA overgaan tot nader onderzoek en verscherpt toezicht. Aan vergunninghouders die zich niet aan de voorwaarden houden kan een dwangsom of bestuurlijke boete worden opgelegd (TK 33 996 nr. 3).

## Mechanismen

Samenvattend kan worden opgemerkt dat drie mechanismen een rol spelen bij de maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving. Het gaat om mechanismen die bijdragen aan het bevorderen van verantwoord speelgedrag, namelijk het informeren van spelers en het vergroten van het zelfbewustzijn van spelers (beide cognitieve mechanismen) en het beperken van speelmogelijkheden wanneer het speelgedrag hiertoe aanleiding geeft (materieel mechanisme). De mechanismen zijn weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3 Mechanismen voorkomen kansspelverslaving gericht op spelers



De mechanismen werken alleen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Hierbij maken we onderscheid in voorwaarden waarop het kansspelbeleid niet direct invloed heeft en voorwaarden waarop het beleid wel invloed heeft. Zo is het bij het

informereren van spelers van belang dat de informatie wordt gedoseerd, goed wordt getimed en goed wordt afgestemd op het cognitieve niveau van de speler. Bij het vergroten van het zelfbewustzijn wordt een speler door de aanbieder een spiegel voorgehouden over zijn/haar speelgedrag. Een noodzakelijke voorwaarde hierbij is dat een aanbieder risicovol speelgedrag kan herkennen, dat de speler in staat is tot enige mate van zelfinzicht en in het verlengde daarvan ontvankelijk is voor opmerkingen en adviezen van de aanbieder. Een noodzakelijke voorwaarde voor het beperken van speelmogelijkheden door middel van het CRUKS is een landelijke dekking en een sluitend controlesysteem. Een voorwaarde waarop het beleid direct invloed heeft is het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. De effectiviteit van de maatregelen zal groter zijn naarmate de KSA beter in staat wordt gesteld toezicht uit te oefenen op de vergunningsvoorwaarden.

### **Sterke kanten en kwetsbaarheden**

Op basis van de informatie uit interviews met opstellers, beleidsstukken en literatuur kunnen enkele sterke kanten en kwetsbaarheden van het beoogde beleid worden benoemd. Welke (impliciete) aannames liggen ten grondslag aan het beleid ter voorkoming van kansspelverslaving en zijn deze aannames terecht? Is het beleid consistent? Hieronder wordt ingegaan op deze aspecten.

#### *Relatie met kanalisatiedoestelling*

In verschillende stukken en door meerdere geïnterviewden wordt opgemerkt dat enkele maatregelen ter preventie van kansspelverslaving op gespannen voet staan met de kanalisatiedoestelling. Ten eerste brengt de keuze voor een vergund aanbod extra kosten voor aanbieders met zich mee. Zo moeten aanbieders van online kansspelen belasting afdragen, een heffing betalen voor een kansspelfonds en bijdragen aan de bekostiging van de Kansspelautoriteit. Ook het uitvoeren van de zorgplicht vraagt een financiële investering van aanbieders, zowel voor online aanbieders als land based aanbieders (Bex e.a. 2013). Deze kosten kunnen ertoe leiden dat bedrijven besluiten geen vergunning aan te vragen.

Overigens wordt dit door andere geïnterviewden genuanceerd door op te merken dat veel grote online aanbieders nu al voldoen aan een deel van de gestelde vergunningsvoorwaarden, omdat ze in andere Europese landen al te maken hebben met dergelijke voorwaarden. Daarnaast kan zelfregulering hierbij een rol spelen: problematisch speelgedrag van klanten kan bij aanbieders leiden tot hoge kosten, waaronder reputatieschade, waardoor aanbieders een belang hebben bij het inrichten van een goed preventiebeleid (TK 33 996 nr. 4).

Evenals voor aanbieders kunnen de vergunningsvoorwaarden ter voorkoming van kansspelverslaving ook voor spelers een barrière vormen voor deelname aan het vergunde aanbod. Zo blijkt uit onderzoek van TNS NIPO (2014) dat 19% van de online spelers geen voorstander is van het verplicht invullen van een spelersprofiel. In een door Hof e.a. (2015) uitgevoerde consumentenenquête naar factoren die van invloed zijn op de beslissing om legaal of juist illegaal online kansspelen te spelen blijkt daarentegen dat het verplichte spelersprofiel door online spelers positief wordt

gewaardeerd, zij het dat het van alle onderzochte kenmerken van online kansspelen het kleinste effect heeft. Het opstellen van een spelersprofiel lijkt op basis van dit onderzoek niet als een belemmering te worden ervaren. Door verschillende geïnterviewden wordt opgemerkt dat het met het oog op de gewenste kanalisatie van belang is dat het opstellen van een spelersprofiel eenvoudig en snel kan. Uit het onderzoek van Hof e.a. (2015) blijkt daarnaast dat identificatieplicht negatief wordt gewaardeerd, al geldt dit niet voor alle onderscheiden online kansspelen. Het moeten insturen van een kopie van een persoons- en bankbewijs lijkt bij online poker en bij online sportwedenschappen met een fixed odds karakter niet als belemmering (maar ook niet als stimulans) te worden ervaren.

### *Informereren spelers*

Door enkele geïnterviewden wordt opgemerkt dat het informeren van spelers over de verslavingsrisico's van kansspelen alleen zinvol is wanneer dit goed wordt gedoseerd, goed wordt getimed en goed wordt afgestemd op de spelers. Uit onderzoek blijkt dat zowel recreatieve spelers als risico- en probleemspelers de aangeboden informatie niet consequent gebruiken (GIS 2014). Veel spelers voelen zich niet aangesproken door de informatie, omdat ze van mening zijn dat de informatie alleen bestemd is voor problematische spelers. Een complicerende factor daarbij is dat veel probleemspelers ontkennen dat zij kampen met een gokprobleem (Drevensky 2012; Hardoon e.a. 2003). Van belang is dat informatie over het voorkomen van kansspelverslaving en informatie over hulpverlening op een aantrekkelijke en interessante manier worden aangeboden, zodat een zo groot mogelijke groep spelers hiermee wordt bereikt (GIS 2014).

### *Spelersprofiel*

Hoewel het verplicht opstellen van een spelersprofiel een drempel kan opwerpen voor spelers, blijkt uit onderzoek dat het door spelers zelf laten vaststellen van limieten een waardevolle methode is voor verslavingspreventie (Williams e.a. 2012; Auer en Griffiths 2012). Een dergelijk systeem stimuleert spelers rationele keuzes te maken over hun spel en beschermt hen tegen verleidingen die tijdens het spel ontstaan. Bovendien wordt door deze wijze van zelfregulering de eigen verantwoordelijkheid van spelers gestimuleerd, zowel bij recreatieve spelers als risico- en probleemspelers (Blaszczynski e.a. 2008).

### *Intensiteit zorgplicht*

Het wetsvoorstel omvat een zorgplicht, die in vergelijking met andere Europese landen een actieve houding vereist van aanbieders (TK 33 996 nr. 4). In verschillende andere Europese landen waar kansspelen op afstand zijn gereguleerd zijn aanbieders eveneens verplicht de spelers te informeren over de risico's van kansspelen, spelers vooraf de grenzen van hun speelgedrag te laten bepalen en hen desgewenst te geleiden naar zorg. In deze landen ligt het initiatief voor hulp echter bij de spelers zelf. De door de regering beoogde actieve zorgplicht voor aanbieders, waarbij de aanbieder initiatief neemt om de speler aan te spreken, door te verwijzen naar zorg of op te nemen in het CRUKS indien zijn speelgedrag hiertoe aanleiding geeft, wordt nu nog niet elders toegepast (TK 33 996 nr. 4). De Afdeling Advisering van de Raad van State merkt op

dat door deze verantwoordelijkheid van aanbieders en – in het geval van niet-vrijwillige opname in de CRUKS – de overheid de indruk wekt dat de eigen verantwoordelijkheid van spelers om verantwoord te spelen een minder grote rol speelt, hetgeen volgens de Raad onwenselijk is.

#### *Herkennen van problematisch speelgedrag*

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat een vergunninghouder bepaalde patronen of veranderingen in iemands spel die kunnen duiden op risicovol speelgedrag dient te signaleren. Hierbij wordt verondersteld dat risicovol speelgedrag eenduidig te herkennen is. Dit blijkt in de praktijk (nog) niet eenvoudig. Er zijn op dit moment, naast het overschrijden van het spelersprofiel, nog geen eenduidige richtlijnen beschikbaar op basis waarvan kan worden vastgesteld of iemand risicovol gedrag vertoont. Hiervoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk (GIS 2014). Daarnaast wordt door een geïnterviewde opgemerkt dat de effectiviteit van deze maatregelen valt of staat bij de wijze waarop aanbieders daar mee omgaan. Hij verwacht dat een klein deel van de aanbieders het beleid actief zal toepassen, terwijl een groter deel van de aanbieders het speelgedrag van spelers minder actief zal monitoren.

#### *Werking CRUKS*

Door verschillende geïnterviewden wordt het opzetten van het CRUKS gezien als waardevolle maatregel voor het voorkomen van kansspelslaving. Door een vertegenwoordiger van de verslavingszorg wordt opgemerkt dat met name de mogelijkheid om vrijwillig opgenomen te worden in dit register voor (ex)verslaafden en risicospelers een belangrijke mogelijkheid biedt zich staande te houden en niet toe te geven aan hun verslaving. Landelijke dekking van het CRUKS en een sluitend controlesysteem, waarbij aanbieders spelers voorafgaande aan deelname controleren op registratie in het CRUKS, vormt volgens meerdere geïnterviewden overigens een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van het register.

Als kwetsbaarheid van het CRUKS wordt opgemerkt dat het risico bestaat dat spelers die via het CRUKS worden uitgesloten van deelname aan kansspelen hun toevlucht zoeken in het illegale aanbod, wat een bedreiging vormt voor de kanalisatiedoelstelling. In het verlengde daarvan geeft een respondent aan dat het CRUKS alleen dan effectief is wanneer iemand vrijwillig kiest voor uitsluiting. Bij gedwongen uitsluiting is de kans groot dat een speler uitwijkt naar het illegale aanbod. Enkele geïnterviewden merken daarnaast op dat de zorgplicht in algemene zin en het CRUKS in het bijzonder leidt tot een tegenstrijdige prikkel bij aanbieders. Van aanbieders wordt verwacht dat zij problematische spelers actief weren, terwijl juist deze spelers een grote omzet genereren.

#### *Mogelijk aanvullende maatregelen*

In paragraaf 3.1 is beschreven dat het type spel en het spelontwerp van invloed zijn op het ontstaan van kansspelslaving. Maatregelen die ingrijpen op het reguleren van type spel en spelontwerp zouden dan ook kunnen bijdragen aan het voorkomen van kansspelslaving. Hiertoe zijn in het wetsvoorstel geen maatregelen opgenomen. Op grond van het wetsvoorstel kunnen in lagere regelgeving nadere eisen worden gesteld.

### 3.4 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

In paragraaf 3.1 is beschreven dat de kanspelsector gevoelig is voor fraude en overige criminaliteit. Door het ontbreken van fysiek contact tussen speler en aanbieder bij online kansspelen worden deze risico's nog eens vergroot (TK 33 996 nr. 3, Moneyval 2013). Tegelijkertijd bieden kansspelen op afstand goede mogelijkheden om verdachte transacties te onderkennen en te volgen (TK 33 996 nr. 3, 14).

Om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan worden in de voorgestelde wet strikte eisen gesteld aan vergunninghouders. Naast deze eisen dienen vergunninghouders te voldoen aan de Wet ter voorkoming van het witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wet moet voorkomen dat instellingen betrokken raken bij het witwassen van geld en het financieren van terrorisme (KSA 2014).

#### **Maatregelen**

Hieronder worden de maatregelen uit het wetsvoorstel besproken die zouden moeten bijdragen aan het tegengaan van fraude en overige criminaliteit bij kansspelen op afstand en welke mechanismen hierbij een rol spelen. Vervolgens wordt op basis van informatie uit interviews met opstellers en betrokken experts en (internationale) literatuur nagegaan in hoeverre deze maatregelen kans van slagen hebben. Wat zijn de sterke punten en kwetsbaarheden van het beleid? En welke kanttekeningen dienen bij het beleid te worden geplaatst? Ook wordt nagegaan in hoeverre de maatregelen interfereren met de beoogde kanalisatie.

#### *Vaststellen en verificatie identiteit speler*

Een vergunninghouder wordt verplicht gesteld de identiteit van de spelers vast te stellen voordat de persoon als speler mag worden ingeschreven. Na het vaststellen van de identiteit krijgt de speler een tijdelijke spelersrekening. Pas nadat de identiteit van de speler is geverifieerd, mogen uitbetalingen plaatsvinden van deze tijdelijke spelersrekening naar de eigen rekening van de speler.

Voor het vaststellen van de identiteit van een speler dient de speler een kopie, scan of foto van diens identiteitsbewijs per post of e-mail op te sturen naar de kansspelaanbieder. Daarnaast dient de speler een bedrag over te maken vanaf zijn betaalrekening naar zijn speelrekening. Op deze manier kan de aanbieder controleren of deze betaalrekening inderdaad op naam van de speler staat. De identiteit van de speler moet daarbij door de betreffende betaaldienstverlener deugdelijk zijn geverifieerd, zodat de aanbieder kan aansluiten bij eerdere identificatie en verificatie van de spelers door de betaaldienstverlener.

In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt dat er in lagere regelgeving ruimte wordt gelaten voor alternatieve methoden voor het vaststellen van de identiteit van de speler, mits deze voldoende betrouwbaar zijn en de identiteit van de speler daarmee ondubbelzinnig komt vast te staan. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat de vergunninghouder gebruik kan maken van fysieke identificatie en

verificatie in een landgebonden vestiging, indien hij daarover beschikt, of door het gebruik van een *webcam* (TK 33 996, nr. 6).

#### *Uitsluiten van spelers*

Wanneer een aanbieder redenen heeft om een speler te verdenken van fraude, dient hij de spelers (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen. De wijze waarop dit gebeurt wordt in lagere regelgeving uitgewerkt.

#### *Registreren van transacties*

Overdracht van geld tussen spelers onderling wordt niet toegestaan, omdat dit de mogelijkheid biedt tot het witwassen van geld. De vergunninghouder moet maatregelen nemen om dit te voorkomen. Daarnaast moet de vergunninghouder alle transacties met spelers inzichtelijk registreren en beschikbaar stellen aan toezichthouders (onder meer de Kansspelautoriteit en de Belastingdienst) via een controledatabank.

#### *Middelen om fraude en overige criminaliteit te onderkennen*

Aanbieders moeten beschikken over de middelen om fraude en overige criminaliteit, waaronder oneerlijk spelverloop en witwassen, te onderkennen. Hiervoor is systematische registratie en analyse van de registratiegegevens van belang. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het kunnen opsporen van verdachte patronen die kunnen duiden op matchfixing (TK 33 996 nr. 3).

Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en vanuit hun eigen belang om een geloofwaardig aanbod te kunnen garanderen hebben kansspelbaanbieders op vrijwillige basis samenwerkingsverbanden opgezet waarin zij kennis en informatie delen om afwijkende gokpatronen te detecteren. Dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen worden gestimuleerd door van aanbieders te verlangen dat zij bij een dergelijk samenwerkingsverband zijn aangesloten (TK 33 996 nr. 3).

#### *Screening aanvragers*

Om indringing vanuit het criminele circuit te voorkomen dienen vergunningaanvragers uitgebreid te worden gescreend (KSA 2014, TK 33 996 nr. 3). De betrouwbaarheid van de aanbieder moet buiten twijfel staan. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgesteld aan de hand van een verklaring omtrent gedrag of, indien het een buitenlandse aanbieder betreft, een soortgelijk document. De aanbieder moet bovendien kunnen aantonen dat hij deskundig is en dat het personeel deskundig is voor de taken die zij uitvoeren. Dit kan door trainingen en cursussen worden bijgehouden.

Ook dienen vergunninghouders adequaat beleid te voeren met betrekking tot de waarborging van de interne betrouwbaarheid. Dit heeft onder meer betrekking op organisatorische regels en procedures die binnen de organisatie de betrouwbaarheid van het personeel en andere betrokken personen voortdurend bewaken (TK 33 996, nr. 3). Hierbij gaat het met name om leidinggevenden, medewerkers op sleutelposities en

medewerkers die bij het organiseren van de kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen.

### *Toezicht*

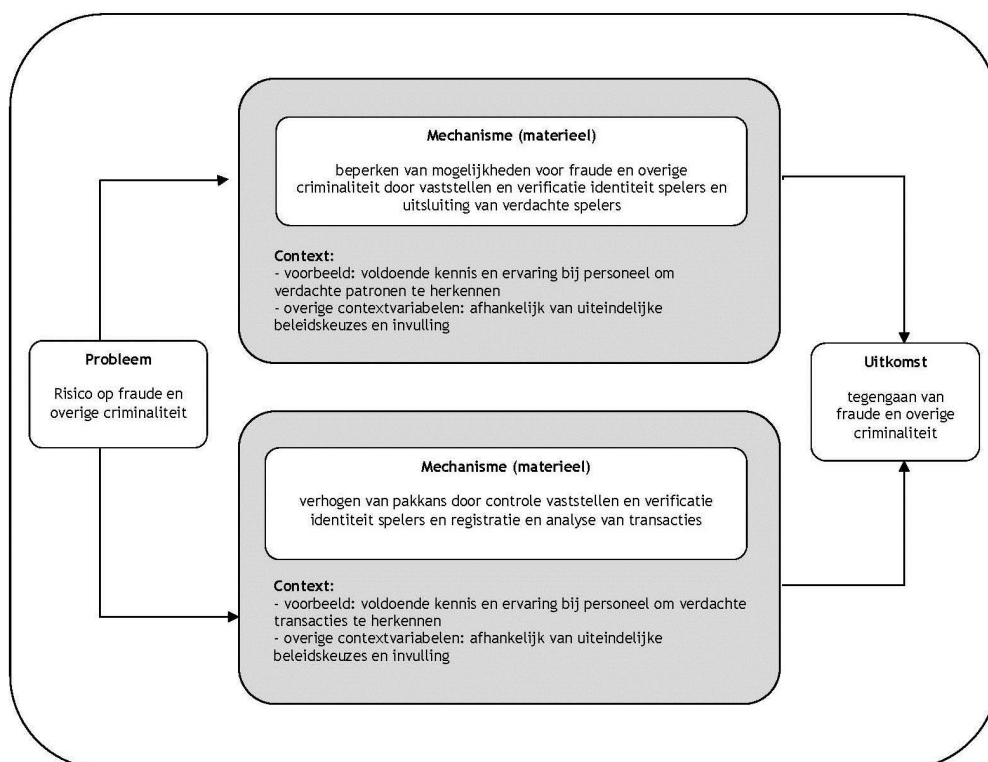
Evenals bij de maatregelen voor het voorkomen van kansspelverslaving dient de KSA in staat te worden gesteld toezicht te houden op naleving van de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Het gaat daarbij onder meer om toegang tot een controledatabank, waarin vergunninghouders een afschrift van alle transacties beschikbaar dienen te stellen (TK 33 996 nr. 3). De controledatabank is een in Nederland geplaatste kopie van de administratie van de vergunninghouder met gegevens die de toezichthouders nodig hebben voor het uitoefenen van hun toezichtstaken- en bevoegdheden. Welke gegevens in de controledatabank moeten worden opgeslagen, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

### **Mechanismen**

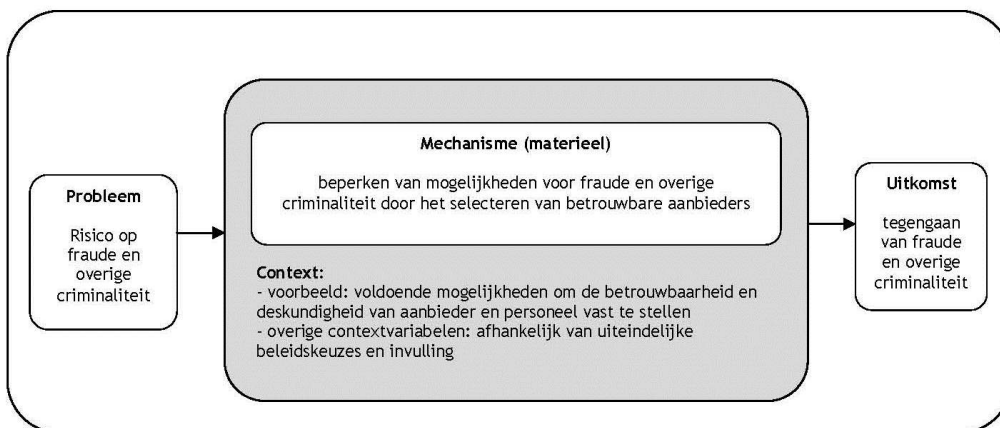
Samenvattend kan worden opgemerkt dat drie materiële mechanismen een rol spelen bij maatregelen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Twee van deze mechanismen zijn gericht op gedrag van spelers, namelijk het beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit en het verhogen van de pakkans (figuur 3.4). 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. 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 3.5).

Deze mechanismen werken alleen wanneer is voldaan aan bepaalde contextvariabelen. Zo is bij het registreren en analyseren van spelers en het uitsluiten van verdachte spelers belangrijk dat het personeel beschikt over voldoende kennis en ervaring om verdachte patronen en verdachte transacties te kunnen herkennen. Daarnaast is het voor het selecteren van betrouwbare aanbieders van belang dat er voldoende mogelijkheden bestaan om via documenten de betrouwbaarheid en deskundigheid van de aanbieder en zijn personeel vast te stellen. Afhankelijk van uiteindelijke beleidskeuzes, invulling en uitvoering van het beleid zullen mogelijk nog aanvullende contextvariabelen kunnen worden geformuleerd.

Figuur 3.4 Mechanismen tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op spelers



Figuur 3.5 Mechanisme tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op aanbieders



### Sterke kanten en kwetsbaarheden

Op basis van de literatuur en gesprekken met beleidsmakers kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij en opmerkingen worden gemaakt over de beoogde maatregelen om criminaliteit en fraude tegen te gaan.

### Relatie met kanalisatiedoelstelling

Evenals bij de maatregelen voor het voorkomen van kansspelverslaving geldt ook bij enkele maatregelen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit dat zij op gespannen voet staan met de kanalisatiedoelstelling. Zo zal het inschrijven van een

speler, waarbij zijn identiteit moet worden vastgesteld door middel van een kopie van zijn identiteitsbewijs, naar verwachting circa 15 minuten in beslag nemen (Bex e.a. 2013). Dit kan een drempel opwerpen voor spelers en daarmee een negatief effect hebben op de kanalisatiegraad. In een enquête van TNS NIPO onder deelnemers aan online kansspelen geeft 42% aan dat zij het opsturen van een kopie van hun identiteitsbewijs een probleem vinden. Desondanks zijn deze spelers van mening dat dit een geringe impact zal hebben op hun (intentionele) keuze voor een legaal dan wel een illegaal aanbod van kansspelen op afstand (TNS NIPO 2014).

Daarnaast brengt de verplichting om transacties te registreren en beschikbaar te stellen in een controledatabank nalevingskosten voor aanbieders met zich mee. Veel aanbieders beleggen deze verplichting vaak bij een externe partij, omdat daarmee de naleving is geborgd maar ook omdat het ontwikkelen van een dergelijk systeem arbeidsintensief is (Bex e.a. 2013). De kosten die hiermee gepaard gaan kunnen een drempel vormen voor aanbieders om vergund te gaan aanbieden en daarmee een bedreiging vormen voor de beoogde kanalisatie.

De verplichte verificatiebetaling is bij veel online aanbieders nu al onderdeel van het bedrijfsbeleid (Bex e.a. 2013). Uit de enquête onder deelnemers aan online kansspelen blijkt bovendien dat spelers het geen probleem vinden om met een op naam gesteld betaalinstrument te spelen (TNS NIPO, 2014). Deze maatregel levert naar verwachting niet of nauwelijks concurrentienadeel op ten opzichte van het niet-vergunde aanbod.

#### *Registreren van verdachte transacties*

Systematische registratie van vermoedens van witwassen kan bijdragen aan de aanpak ervan. Binnen het huidige beleid is Holland Casino de enige aanbieder van kansspelen die gegevens over vermoedens van witwassen meldt bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Wanneer ook andere aanbieders gegevens hierover registreren en doorgeven ontstaat een sluitend systeem waarmee witwassen effectiever kan worden aangepakt.

De KSA dient in staat te worden gesteld hierop toezicht te houden. Van belang is daarbij de opvraagbaarheid van gegevens die betrekking hebben op het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Het gaat daarbij onder meer om toegang tot de datasystemen van aanbieders waarin de gegevens van spelers, hun speeltegoeden en speelresultaten zijn vastgelegd.

#### *Doorsluizen van spelers naar niet-vergunde aanbod*

In enkele interviews wordt aangegeven dat het kan voorkomen dat niet-vergunde aanbieders zich zullen voordoen als vergunde aanbieder. Daarnaast wordt opgemerkt dat het risico bestaat dat vergunde aanbieders spelers ongemerkt doorlinken naar een andere, onvergunde site van dezelfde aanbieder. De speler denkt dan te spelen bij een betrouwbare vergunde aanbieder terwijl dat niet het geval is. Voor een aanbieder is het op die manier mogelijk om voor een groot deel buiten het zicht van de KSA en de Belastingdienst te opereren. Dergelijke vormen van fraude zijn volgens geïnterviewden bijvoorbeeld op te sporen wanneer de KSA zich kan uitgeven als

mystery guest en dus met een speciaal voor de KSA aangemaakte valse identiteit dergelijke sites bezoekt en deelneemt aan kansspelen.

### **3.5 Consumentenbescherming**

In paragraaf 3.1 is beschreven dat de kansspelmarkt gevoelig is voor misleiding, bedrog en misbruik van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel beoogt deze risico's te verkleinen en het mogelijk te maken voor consumenten om te spelen bij betrouwbare en transparant opererende aanbieders (TK 33 996 nr. 3). In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatregelen die de regering hiertoe wil nemen. Vervolgens komen de mechanismen die aan de maatregelen ten grondslag liggen aan bod en de sterke kanten en kwetsbaarheden van de maatregelen.

#### **Maatregelen**

Het beoogde beleid omvat verschillende maatregelen om de consument te beschermen tegen misleiding en bedrog, namelijk het vergroten van de transparantie door een informatieverplichting van vergunninghouders over kansspelproducten en hun eigenschappen, het beschermen van kwetsbare groepen, het beschermen van spelerstegoeden, eerlijk spel, het hanteren van reclame-richtlijnen en het beschermen van persoonsgegevens (TK 33 996 nr. 3; KSA 2014).

#### *Informatieverplichting richting consument*

Vergunninghouders worden ertoe verplicht op hun website informatie beschikbaar te stellen die de speler in staat stelt een weloverwogen keuze te maken tussen de verschillende vergunninghouders. De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt in lagere regelgeving uitgewerkt. De regering denkt daarbij in ieder geval aan informatie over de identiteit van de vergunninghouder, de wijze van prijsbepaling, de afdracht van belastingen, de wijze van betaling en uitbetaling, informatie over het spel en informatie over waar de speler terecht kan met vragen of klachten. Ook dienen aanbieders op hun website duidelijk aan te geven dat zij over een vergunning beschikken en onder toezicht staan van de KSA (TK 33 996 nr.3).

#### *Beschermen van kwetsbare groepen*

Vergunninghouders moeten voorkomen dat spelers jonger dan 18 jaar deelnemen aan kansspelen. Ook moeten ze duidelijk vermelden dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen. De eisen die gesteld worden aan identificatie, zoals beschreven in paragraaf 3.4, moeten eraan bijdragen dat minderjarige spelers zich niet kunnen voordoen als meerderjarig (TK 33 996 nr. 3). Vergunninghouders moeten daarnaast in hun preventiebeleid bijzondere aandacht besteden aan jongvolwassen spelers tussen de 18 en 24 jaar (TK 33 996 nr. 6). Het contact met jongvolwassenen dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van deze categorie spelers. Deze benadering mag echter niet de spelbeleving voor jongvolwassenen anders maken dan voor spelers van 24 jaar of

ouder. Voorkomen moet immers worden dat jongvolwassenen hun toevlucht zoeken bij illegale kansspelaanbieders.

#### *Bescherming van spelerstegoeden*

De vergunninghouder moet maatregelen nemen om te kunnen waarborgen dat spelers te allen tijde over hun spelerstegoeden kunnen beschikken. Hij dient hiertoe in ieder geval de tegoeden op de spelersrekening af te scheiden van het eigen vermogen (TK 33 996 nr. 3).

#### *Eerlijk spel*

De eerlijkheid van de aangeboden kansspelen moet door de aanbieder gewaarborgd worden. In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt welke eisen hieraan worden gesteld. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het gebruik van een elektronische toevalsgenerator.

#### *Reclame en werving*

Evenals aanbieders van landgebonden kansspelen dienen aanbieders van online kansspelen zich bij het werven van spelers te houden aan de regels die zijn vastgelegd in het Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Uit dit besluit volgt onder meer dat vergunninghouders kwetsbare groepen moeten beschermen en misleidende reclame moeten tegenaan. Ook omvat het besluit een verbod op sommige vormen van reclame (waaronder agressieve of misleidende reclame, huis-aan-huisbezoeken en tv-reclames tussen 06.00 en 19.00 uur) en een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten (KSA 2014).

Het wordt vergunninghouders van kansspelen op afstand toegestaan bonussen te verstrekken, aangezien dit wordt gezien als onmisbare vorm van marketing om te kunnen concurreren met het niet vergunde aanbod. Bonussen mogen daarbij niet op het individuele speelgedrag van de speler worden afgestemd, waarmee wordt voorkomen dat spelers op kwetsbare momenten persoonlijk worden verleid om door te spelen (TK 33 996 nr. 3).

#### *Bescherming van persoonsgegevens*

Bij het verantwoord en controleerbaar organiseren van kansspelen worden diverse (persoons)gegevens verzameld. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig met deze gegevens wordt omgegaan. Om te voorkomen dat de vergunninghouder deze gegevens misbruikt worden in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens eisen gesteld aan de gegevensverwerking van vergunninghouders, waaronder het hanteren van bewaartermijnen (TK 33 996 nr. 3).

#### *Toezicht*

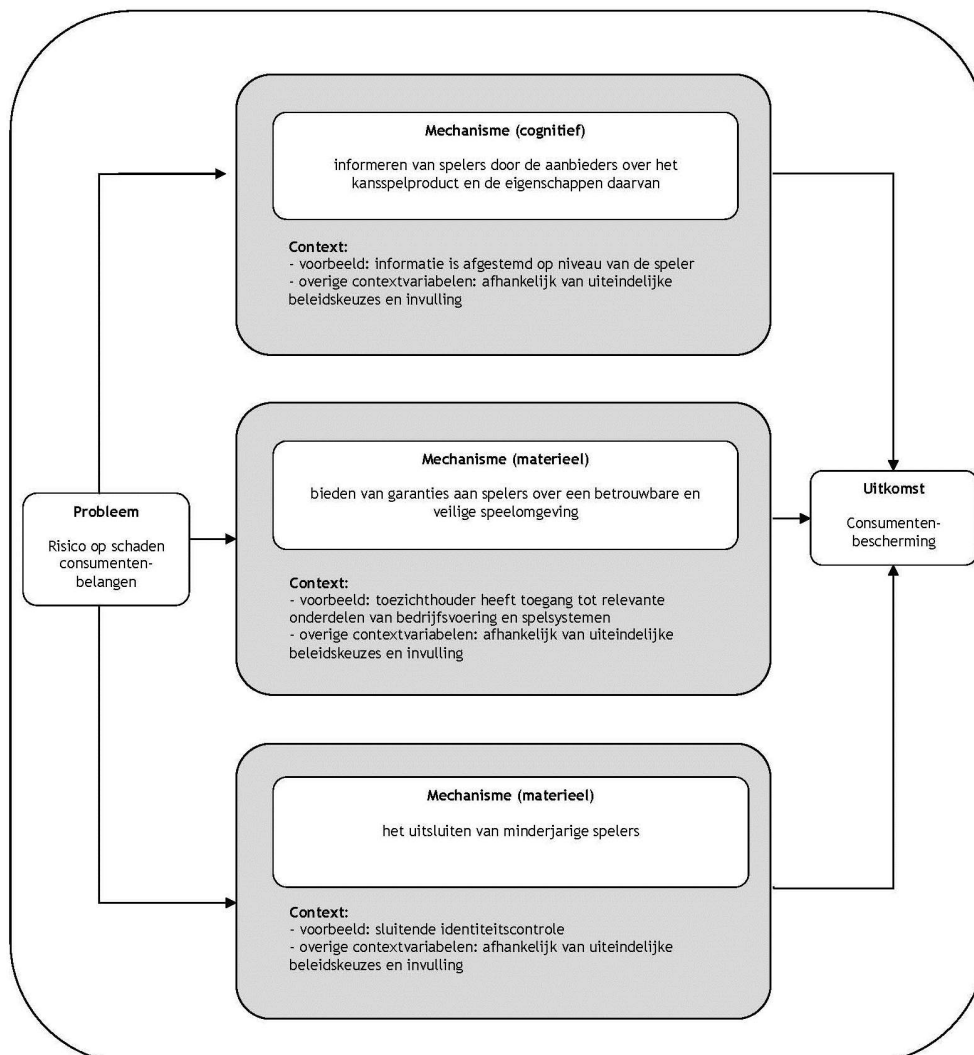
De KSA moet in staat worden gesteld toezicht te houden op naleving van de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het beschermen van consumenten. De

vergunninghouders dienen de KSA hiertoe toegang te geven tot de voor toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en het spelsysteem (TK 33 996 nr. 3).

## Mechanismen

Op basis van bovenstaand kan worden geconcludeerd dat drie mechanismen een rol spelen bij het beschermen van consumentenbelangen. Het gaat ten eerste om het informeren van spelers (door aanbieders), waardoor spelers in staat worden gesteld een goede keuze te maken tussen de verschillende aanbieders. Daarnaast wordt spelers garanties geboden over een betrouwbare en veilige speelomgeving door onder meer het waarborgen van spelerstegoeden en het beschermen van persoonsgegevens. Als derde mechanisme worden minderjarige spelers uitgesloten van deelname aan kansspelen. De mechanismen worden weergegeven in figuur 3.6.

Figuur 3.6 Mechanismen bescherming consumenten gericht op spelers



De mechanismen werken alleen wanneer is voldaan aan bepaalde contextvariabelen. Zo is het bij het informeren van spelers van belang dat de informatie goed wordt afgestemd op het cognitieve niveau van de speler. Om een betrouwbare en veilige

speelomgeving te kunnen garanderen is het van belang dat de toezichthouder toegang heeft tot relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en spelsystemen. Een voorwaarde voor het kunnen uitsluiten van minderjarige spelers is een sluitende identiteitscontrole voorafgaande aan deelname.

### **Sterke kanten en kwetsbaarheden**

Op basis van de literatuur en gesprekken met beleidsmakers kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt over de beoogde maatregelen ter bescherming van consumentenbelangen.

#### *Relatie met kanalisatiedoelstelling*

Op basis van het onderzoek van TNS NIPO (2014) onder online spelers lijken de maatregelen voor het beschermen van consumenten geen directe invloed te hebben op de kanalisatiedoelstellingen. Uit het onderzoek blijkt weliswaar dat het overgrote deel van de online spelers waarde hecht aan bescherming van gegevens, uitbetaling van speelwinsten en een eerlijk spelverloop, maar dit lijkt weinig impact te hebben op de intentie wel of niet gebruik te gaan maken van het legale aanbod. De spelers lijken het als vanzelfsprekend te zien dat deze onderdelen gewaarborgd zijn.

#### *Zelfregulering*

Evenals bij kansspelverslaving kan er bij het beschermen van consumenten sprake zijn van een zelfregulerend effect. Aanbieders hebben belang bij een goede reputatie, zowel waar het gaat om hun eigen reputatie als om de reputatie van de sector als geheel. Het schaden van consumentenbelangen kan aanzienlijke reputatieschade met zich meebrengen. Aangezien het voor spelers eenvoudig is over te stappen naar een andere online aanbieder kan reputatieschade direct leiden tot omzetsdaling van een aanbieder.

#### *Licht verstandelijk beperkten*

Het beleid beoogt kwetsbare groepen te beschermen tegen de risico's van kansspelen. De daarbij behorende maatregelen hebben voornamelijk betrekking op het voorkomen van deelname door minderjarigen. In verschillende interviews komt aan de orde dat naast jongeren ook mensen met een licht verstandelijk beperking kwetsbaar zijn voor de risico's van kansspelen. Omdat deze groep niet eenvoudig te herkennen is het lastig om specifiek beleid te formuleren voor het beschermen van deze groep.

## **3.6 Impliciete doelstelling**

Verschillende geïnterviewden geven aan dat het kansspelbeleid naast de hierboven genoemde doelstellingen ook een impliciete doelstelling bevat, namelijk het genereren van inkomsten voor de staat door het heffen van kansspelbelasting. Het heffen van kansspelbelasting staat niet ten dienste van kanalisatie of van één van de drie doelstellingen van het beleid, zo merken deze betrokkenen op. Het heffen van kansspelbelasting vormt volgens hen eerder een extra drempel voor het realiseren van

een optimale kanalisatiegraad. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er hierdoor een zekere tegenstrijdigheid zit in het beleid. Anderzijds wordt opgemerkt dat het heffen van kansspelbelasting geen doelstelling van het beleid is, maar inherent is aan het Nederlandse belastingstelsel waarbij op economische activiteiten belasting wordt geheven.

Door de belasting van vergunde kansspelen op afstand vast te stellen op 20% versus 29% voor illegale kansspelen op afstand, wordt beoogd de concurrentiepositie van legale aanbieders te verbeteren ten opzichte van illegale aanbieders. De kansspelbelasting voor legale kansspelbelasting zal geïnd worden door een heffing bij de aanbieder over het bruto spelresultaat. De kansspelbelasting van illegale online kansspelen wordt geïnd via de spelers door middel van een belasting op de maandwinst. Dit maakt dat de maandwinst van de spelers onbelast is bij legale kansspelen op afstand en belast bij illegale kansspelen op afstand. Spelers worden hierdoor volgens de regering extra gestimuleerd te kiezen voor een legaal in plaats van een illegaal kansspel op afstand (TK 33 994, nr. 3). Daarbij wordt verondersteld dat spelers die gebruik maken van het illegale aanbod aangifte doen van hun winst bij de Belastingdienst. Door verschillende betrokkenen wordt opgemerkt dat dit niet altijd het geval is, zeker als het gaat om recreatieve spelers en het winnen van relatief bescheiden bedragen. De vraag is hoe groot de kans is dat achterhaald kan worden dat een speler langs deze weg een bedrag heeft gewonnen waarover kansspelbelasting verschuldigd is (TK 33 996 nr. 4).

### **3.7 Neveneffecten**

Neveneffecten van de modernisering van het kansspelbeleid zijn effecten die niet met het beleid zijn beoogd, maar die wel kunnen optreden. Deze zullen hieronder worden besproken.

#### **Substitutie-effecten**

Afdrachten aan goede doelen en sport worden beschouwd als een positief neveneffect van het kansspelbeleid. De huidige vergunninghouders, met name de loterijen, vrezen voor een substitutie tussen het landgebonden en online aanbod van kansspelen. Ook de goede doelen geven aan te vrezen dat hun inkomsten zullen afnemen. APE (2012) concludeert in hun onderzoek naar substitutie tussen het landgebonden en online aanbod dat dit effect niet kan worden aangetoond, maar ook niet kan worden uitgesloten. De regering wijst er op dat door het grenzeloze karakter van internet er de facto al jaren een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand bestaat. Honderdduizenden Nederlanders nemen al jaren deel aan de niet-gereguleerde kansspelen op afstand (TK 33 996 nr. 3). Daarnaast wijst zij erop dat de spelers die deelnemen aan offline kansspelen veelal een ander type speler zijn dan spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Uit het APE onderzoek blijkt dat er verschillen bestaan in demografische kenmerken tussen online en offline spelers.

De huidige loterijen leveren een significante bijdrage aan een breed scala aan sectoren, zoals gezondheid, (breedte)sport, cultuur, welzijn, onderwijs en internationale hulp. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht aan sport en goede doelen verplicht te stellen voor vergunde online aanbieders in de vorm van een minimaal afdrachtperscentage (TK 33 996 nr. 3). Omdat een dergelijke maatregel ook tot een scherpere concurrentie tussen de loterijen en online aanbieders zou kunnen leiden waardoor de totale afdracht eerder lager dan hoger zou kunnen worden, wordt dit door de opstellers van het beleid als een ongewenste maatregel beschouwd. Bovendien zou volgens het wetsvoorstel een extra afdracht aan sport en goede doelen de gewenste kanalisatiegraad van 80% in gevaar kunnen brengen.

### **Aanbod creëert vraag**

Goede regulering vereist dat het legale kansspelaanbod dermate attractief is dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders. Legale aanbieders zullen consumenten verleiden gebruik te maken van hun aanbod. Reclameactiviteiten van legale aanbieders mogen echter niet de deelname aan kansspelen stimuleren of, in het bijzonder, aanzetten tot onmatige deelneming (TK 33 996 nr. 3). Vergunninghouders mogen daarom alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor kansspelen. Verder zullen nadere regels worden gesteld voor werving- en reclame voor kansspelen op afstand. Hierbij wordt met name gedacht aan bijvoorbeeld het adverteren met bonussen. Ondanks dat de regulering niet bedoeld is om een aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan, kan dit mede door het gewenste attractieve aanbod en de reclame- en wervingsactiviteiten van vergunninghouders ook niet worden uitgesloten.

### **Banenverlies landbased sector**

Met name geïnterviewde vertegenwoordigers van de landbased aanbieders verwachten dat de regulering van het online aanbod van kansspelen zal leiden tot een terugloop gebruikers van bezoekers aan speelautomatenhallen en Holland Casino en minder werkgelegenheid bij deze aanbieders. Zij wijzen hierbij met name op het verschil in kansspelbelasting. Bij speelautomaten bedraagt de kansspelbelasting 29%, terwijl dat voor de aanbieders van online gokspellen 20% zal zijn. Online aanbieders zouden daardoor hogere winstkansen kunnen bieden, waarmee zij voor spelers attractiever zouden zijn.

### **Verwevenheid online kansspelen en online games**

Online games worden steeds populairder, en niet alleen bij jongeren. Een kleine groep gamers blijkt zich te verliezen in het spelen van videogames. Zowel psychologisch als gedragsmatig zijn er enkele gelijkenissen tussen het spelen van online videogames en gokken (Van Rooij 2011). Sommige gokwebsites presenteren zich als virtuele werelden, waarin bezoekers kunnen 'rondlopen' en keuzes kunnen maken uit het aanbod begeleid door virtuele croupiers en dealers. Enkele van deze websites bieden ook zogenoemde 'role playing games' waarbij tijdens het spel kan worden gegokt. Enkele geïnterviewden verwachten dat door technologische ontwikkelingen de mogelijkheden in de toekomst alleen maar groter zullen worden.

### **Vermenging landbased en internet**

Wanneer landbased 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 speelautomatenhal thuis verder spelen. Bij enkele geïnterviewden roept dit vragen op over het kansspelbelastingtarief dat zal worden geheven bij spelen die worden onderbroken en vervolgens via een ander medium worden voortgezet.

## **4. HERINRICHTING CASINOREGIME**

Nederland telt 14 vestigingen van speelcasino's verspreid over het land. Voor de exploitatie van de speelcasino's is één vergunning verleend aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen onder de merknaam Holland Casino. Deze rechtspersoon is in handen van de staat.

Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan, onder de speelautomatentitel. De beperking tot één vergunning en het staatsaandeelhouderschap werden nodig geacht om de publieke belangen optimaal te kunnen borgen. Ook hier zijn de genoemde publieke belangen het voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude en overige criminaliteit en het beschermen van de consument (TK 24 557 nr. 135).

### **4.1 Probleemsituatie**

Het opleggen van beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer – bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal vergunningstelsel op het gebied van kansspelen – is Europees rechtelijk onder bepaalde omstandigheden toegestaan. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de toegepaste beperkingen worden gerechtvaardigd wegens dwingende redenen van algemeen belang. Uit jurisprudentie van het Hof volgt dat maatregelen die zijn gericht op het bestrijden van kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit en het bevorderen van consumentenbescherming kunnen worden aangemerkt als 'dwingende redenen van algemeen belang'. Deze beleidsdoelstellingen bieden derhalve voldoende grondslag om de met het voorgenomen vergunningstelsel samenhangende beperkingen te rechtvaardigen.

De Europese jurisprudentie met betrekking tot de vereiste van horizontale consistentie kan wel gevolgen hebben voor het kansspelbeleid als geheel. De voorgestelde regulering voor kansspelen op afstand, waarbij een niet op voorhand beperkt aantal aanbieders online kansspelen vergund mogen aanbieden, kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden om op andere deelmarkten een strikter beleid te voeren, zoals de casinomarkt. Ook los van de thans voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is dit een belangrijk aandachtspunt. In het licht van het Unierecht is het van belang dat het kansspelbeleid op de verschillende deelmarkten samenhangend is.

In het advies van de Raad van State wordt opgemerkt dat substitutie tussen casinospelen en online kansspelen niet is aangetoond, maar ook niet is uitgesloten (TK 33 996, nr. 4). De verwachte groei van de markt voor online kansspelen sluit geenszins uit dat spelers op deze landgebonden markt zich mede gaan richten op de straks legale online markt. Ook dat zou een reden zijn om de markt voor casinospelen

meer in overeenstemming te brengen met de markt voor online kansspelen. Nu al blijkt een meerderheid van de online spelers (67%) ook deel te nemen aan landgebonden kansspelen (De Bruin en Labree 2015).

Verder blijkt er sprake te zijn van een beperkt illegaal aanbod van landgebonden casinospelen en pokertoernooien. Deze vraag naar casinospelen dient te worden gekanaliseerd naar een legaal aanbod. De verwachting is dat vooral meer marktwerking op de casinomarkt hieraan zal bijdragen. Ook de voorgenomen regulering van online kansspelen zou hieraan kunnen bijdragen. Een opener stelsel, waarin meer private aanbieders naast elkaar opereren, zal de innovatiemogelijkheden voor aanbieders kunnen vergroten. Met een passend en attractief spelaanbod kunnen zij beter inspelen op de wensen van het publiek. Consumenten zullen hierdoor minder geneigd zijn gebruik te maken van het illegale spelaanbod is de verwachting (TK 25 557, nr. 135). Naast attractiviteit van het spelaanbod spelen ook andere factoren een rol. In de periode 2007 – 2013 zijn de spelopbrengsten van Holland Casino gedaald. Deze daling lijkt samen te vallen met de financiële crisis. In 2014 is voor het eerst weer sprake van een stijging van de opbrengsten. De toename doet zich voor bij de casinospelen, maar vooral bij de speelautomaten (Holland Casino 2015).

Het kabinet acht de tijd rijp voor een meer eigentijdse invulling van het kansspelbeleid. Het organiseren van kansspelen ziet het kabinet niet langer als overheidstaak. Zij grijpt de legalisering van kansspelen op afstand aan om tevens het casinoregime te herzien (TK 24 557, nr. 135).

### **Kansspelverslaving**

Casinospelen kunnen leiden tot kansspelverslaving. In het door Kingma (1993) opgestelde risicoprofiel blijkt dat vrijwel alle spelkenmerken van casinospelen risico's in zich bergen die kunnen bijdragen aan kansspelverslaving. De korte duur van inzet tot uitbetaling zou nog het meest verslavingsgevoelige kenmerk zijn. Gezien de verslavingsgevoeligheid hanteert Holland Casino een preventiebeleid.

#### *Uitvoering en resultaten preventiebeleid Holland Casino*

Het preventiebeleid van Holland Casino is de afgelopen twee decennia ontwikkeld in samenwerking met verslavingszorg en wetenschap en stoelt tevens op jarenlange praktijkervaring. Ondanks deze aanpak is volgens Holland Casino uit een evaluatie van de preventieaanpak gebleken dat door een zekere mate van voorspelbaarheid de effectiviteit van de aanpak afnam (Holland Casino 2014). Sommige onderdelen van het preventiebeleid zouden de gastbeleving van recreatieve spelers negatief beïnvloeden.

In 2013 is de Kansspelautoriteit extra toezicht gaan houden op het preventiebeleid van Holland Casino rondom gokverslaving. Aanleiding hiervoor is de aankondiging dat Holland Casino haar marketing activiteiten verschuift naar vaste gasten. Het bedrijf probeert deze groep meer aan zich te binden, onder meer door een vergroting van het spelaanbod en een verbetering van de gastvrijheid. De Kansspelautoriteit wil zien hoe dit in de praktijk uitpakt voor het voorkomen en bestrijden van gokverslaving.

Vestigingen krijgen gevraagd en ongevraagd bezoek van controleurs. Ook moet Holland Casino uitgebreider en vaker rapporteren aan de toezichthouder. De Kansspelautoriteit heeft voor het geïntensiveerde toezicht inzage gehad in de relevante werkprocessen en registratiesystemen, heeft naast het hoofdkantoor vier casino's bezocht en gesproken met medewerkers, beleidsmakers, gasten en vertegenwoordigers van de verslavingszorg. Eind oktober 2014 is het toezicht op het preventiebeleid kansspelen genormaliseerd (Holland Casino 2015).

Medewerkers en leidinggevenden van Holland Casino dragen bij aan de uitvoering van het preventiebeleid kansspelen. Zij zijn getraind om in het contact met gasten veranderend gedrag te onderscheiden en te beoordelen. Zo nodig geven zij hiervoor een intern signaal af, een subjectieve indicator die meegenomen wordt in de monitoring van de gasten. In 2014 vonden aan de hand van indicatoren als de monitoring van de bezoekfrequentie bijna 16.000 gesprekken plaats, gemiddeld 43 gesprekken per dag.

#### - Jongvolwassenen

Een van de pijlers van het preventiebeleid kansspelen is gericht op jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot en met 24 jaar. Elke jong volwassene dient bij zijn zesde bezoek een flyer met voorlichting te ontvangen. Doel van dit contactmoment is de jongvolwassene te attenderen op zijn bezoekfrequentie en voorlichting te geven. Komt de jongvolwassene meer dan zes keer per maand dan krijgt de gast automatisch een indicator. Bij het eerstvolgende bezoek dient met deze bezoeker een gesprek te worden gehouden, waarin veilig en verantwoord spelen wordt besproken. De gemiddelde bezoekfrequentie daalde de afgelopen jaren van 4,3 naar 1,2 bezoeken per maand; een afname van 72% (2013: van 4,2 naar 1,8; Holland Casino 2015).

#### - Overige bezoekers

In november 2014 is Holland Casino gestart met zogenoemde bewustwordingsgesprekken. Dit is een interventie met als doel de bezoeker te wijzen op zijn relatief hoge bezoekfrequentie en de risico's van het spel. Dit gesprek wordt gevoerd met personen die een gemiddelde bezoekfrequentie van 15 bezoeken in drie maanden hebben. In het gesprek wordt besproken hoe de bezoeker veilig en verantwoord kan spelen. Daarnaast dient de bezoeker voorlichting te krijgen over de risico's van het spel. In 2014 voerden medewerkers in totaal 15.802 gesprekken met bezoekers (2013: 15.675; Holland Casino 2015). Van hoogfrequente bezoekers van 24 jaar en ouder nam de gemiddelde bezoekfrequentie af van 10 naar 4,8 bezoeken per maand; een daling van 52% (2013: van 9,5 naar 3,8, daling 60%; Holland Casino 2015).

#### - Monitoringgesprekken

Na het bewustwordingsgesprek blijft Holland Casino de bezoeker volgen. Zes en twaalf maanden na het gesprek dienen de objectieve indicatoren te worden vergeleken met een kwalitatieve analyse van gemelde signalen of eventuele incidenten met deze bezoekers. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of de bezoeker in aanmerking komt voor een zogenoemd monitoringgesprek. Met de bezoeker worden dan de bevindingen

besproken en indien nodig worden vervolgstappen afgesproken. Tijdens die vervolgstappen kozen 3.412 bezoekers voor een bezoekbeperking (2013: 3.134). Daarnaast zijn in totaal 464 bezoekbeperkende maatregelen dwingend opgelegd door Holland Casino (2013: 405; Holland Casino 2015).

#### - Entreeverboden/bezoekbeperkingen

Het zelfgekozen entreeverbod van één jaar en van onbepaalde tijd geldt niet langer volgens Holland Casino (2015). Voor de termijn van een bezoekbeperking of entreeverbod houdt Holland Casino een periode aan van zes maanden. Legt Holland Casino een van bovengenoemde beperkende maatregelen op, dan blijft de mogelijkheid van de duur van een entreeverbod van één jaar wel bestaan. In 2014 kregen 3.992 bezoekers op eigen verzoek een entreeverbod voor Holland Casino (2013: 3.831). Voor 123 bezoekers nam Holland Casino de beslissing voor het entreeverbod (2013: 132; Holland Casino 2015).

### **Fraude en overige criminaliteit**

De Nederlandsche Bank houdt toezicht op Holland Casino in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft stelt dat een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino organiseert onder het Wwft-toezicht valt. Dit betekent dat van de vergunninghouders van kansspelen alleen Holland Casino onder Wwft-toezicht valt.

Holland Casino is in het kader van de Wwft verplicht FIU-Nederland in te lichten bij ongebruikelijke transacties. In 2014 ontving FIU-Nederland van casino's 2.196 meldingen van ongebruikelijke transacties (1.539 in 2013; FIU-Nederland 2015). FIU-Nederland heeft in 2014 na screening 322 transacties bij casino's als verdacht aangemerkt (144 in 2013; FIU-Nederland 2015).

#### *Antiwitwasbeleid Holland Casino*

Holland Casino heeft mede in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een antiwitwasbeleid. Dit beleid steunt op twee onderdelen: cliëntenonderzoeken en het melden van ongebruikelijke transacties. In het kader hiervan worden gasten geïdentificeerd en de identiteit geverifieerd en doel en aard van het bezoek en van transacties van de bezoeker gemonitord. Wanneer er sprake is van ongebruikelijke transacties dan dienen die te worden gemeld bij de Financial Intelligence Unit - Nederland. Overboekingen van geldbedragen moeten door Holland Casino worden gevolgd en gelabeld. Wanneer Holland Casino aanwijzingen heeft van witwassen dan dient een bezoeker een entreeverbod opgelegd te krijgen. Medewerkers van Holland Casino die in contact komen met bezoekers hebben een Wwft-trainingprogramma gevolgd.

In 2014 heeft Holland Casino 1.404 ongebruikelijke transacties gemeld aan FIU-Nederland (869 in 2013; Holland Casino 2015). Verder heeft Holland Casino in 2014 21 bezoekers een entreeverbod opgelegd na (weigeren van medewerking aan) een cliëntonderzoek (14 in 2013; Holland Casino 2015). De aantallen door Holland Casino aan FIU-Nederland gemelde ongebruikelijke transacties is lager dan het aantal dat

FIU-Nederland zegt te hebben ontvangen. De reden van deze verschillen is onduidelijk.

### **Overige consumentenbescherming**

Het voorlichten van bezoekers over het spel, de betrouwbaarheid van het spel en de bescherming van persoonsgegevens zijn voor de consument van belang. Volgens de Kansspelautoriteit informeert Holland Casino de bezoekers over het aanbod aan kansspelen door het personeel en folders met speluitleg. Deze folders heeft de Kansspelautoriteit in alle vestigingen van Holland Casino aangetroffen. Om de eerlijkheid van het spel te garanderen voert Holland Casino interne controlemaatregelen uit. In 2014 heeft Holland Casino een privacy officer aangesteld die dient toe te zien op de bescherming van persoonsgegevens (Holland Casino 2015).

Het externe toezicht ligt bij de Kansspelautoriteit. Naar aanleiding van klachten voert de kansspelautoriteit controles uit. In 2013 heeft de kansspelautoriteit één klacht over Holland Casino ontvangen (KSA 2014).

## **4.2 Maatregelen**

Het kabinet acht het staatsaandeelhouderschap en de beperking van het aantal aanbieders tot één aanbieder niet langer noodzakelijke voorwaarden voor het borgen van de publieke belangen. Deze publieke belangen - bestrijden van kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit en het bevorderen van consumentenbescherming - kunnen volgens het kabinet ook worden geborgd in een stelsel waarin meer private aanbieders naast elkaar opereren, mits er strenge regels worden gesteld en strikt op die regels door een onafhankelijke toezichthouder wordt toegezien.

### **Toekomstig casinoregime**

Op voorhand kunnen de effecten van een volledige openstelling van de casinomarkt op de borging van de publieke belangen niet worden ingeschat. Om die reden staat het kabinet een behoedzame aanpak voor waarbij in eerste instantie een beperkte opening van de casinomarkt wordt gerealiseerd. Volgens deze aanpak blijft het aantal speelcasino's gedurende de eerste vergunningsperiode van vijftien jaar beperkt tot zestien, maar worden wel nieuwkomers op de markt toegelaten. Uitgaande van één casinovestiging per vergunning, betekent dit dat naast een geprivatiseerd (en afgeslankt) Holland Casino ruimte zal komen voor enkele andere casino-aanbieders. Verder wordt een spreidingsbeleid ingevoerd. Een evenwichtige geografische spreiding zal naar verwachting bijdragen aan de kanalisatiedoelstelling van het kansspelbeleid. Het voorgestelde casinoregime omvat samengevat de volgende onderdelen:

- maximaal 16 vergunningen voor speelcasino's (ten opzichte van de huidige 14 vestigingen);
- transparante en non-discriminatoire verlening van één vergunning per speelcasino;

- de vergunningen worden volgens een spreidingsbeleid verdeeld over vijf regio's (om enerzijds concentratie van speelcasino's in één regio te voorkomen en anderzijds te voorkomen dat er regio's zouden zijn zonder (legale) speelcasino's, zodat illegale aanbieders zich dan zouden opwerpen);
- Holland Casino wordt afgeslankt en geprivatiseerd;
- nieuwe casino-exploitanten kunnen de speelcasinomarkt betreden.

### **Borging publieke belangen**

In een meer open vergunningenstelsel wil het kabinet de publieke belangen borgen door strenge voorschriften in de wet en onderliggende regelgeving te verankeren. Voor wat betreft kansspelverslaving zullen vergunninghouders in het nieuwe casinoregime een preventiebeleid moeten voeren dat ten minste voldoet aan de standaard van het door Holland Casino ontwikkelde Preventiebeleid Kansspelen. In het centrale register worden probleemspelers indien nodig voor een bepaalde periode uitgesloten van deelname aan kansspelen op afstand, speelautomaten en casinospelen.

Ook voor wat betreft de bestrijding van fraude en overige criminaliteit zullen toekomstige aanbieders aan de huidige regelgeving die op Holland Casino van toepassing is moeten voldoen. Het betreft de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de plicht van exploitanten om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid.

Consumentenbescherming zal eveneens worden veranderd doordat in wet- en regelgeving wordt vastgelegd dat uitsluitend betrouwbare aanbieders kunnen meedingen naar een casinovergunning en dat de aangeboden kansspelen op eerlijke wijze dienen te verlopen. Een aantal van deze voorschriften is reeds in de vergunning en spelreglementen van Holland Casino opgenomen. In het nieuwe casinoregime zullen deze voorschriften meer specifiek en op samenhangende wijze in de wet- en lagere regelgeving moeten worden vastgelegd.

### **Toezicht en handhaving**

Het toezicht is belegd bij de Kansspelautoriteit en wanneer het consumentenbescherming betreft tevens bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

#### *Kansspelautoriteit*

Voor het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving kan de kansspelautoriteit gegevens en bescheiden vorderen van vergunninghouders, waaronder in ieder geval de bezoekersregistratie en het register waarin interventies op het speelgedrag worden bijgehouden. Daarmee kan de kansspelautoriteit de informatie verkrijgen die nodig is om te controleren of de vergunninghouder op de voorgeschreven manier registreert, monitort en intervenueert.

Voor de handhaving heeft de kansspelautoriteit verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

#### *Autoriteit Consument en Markt*

De ACM is aangewezen toezicht te houden op de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een terrein waarop zij samenwerkt met de kansspelautoriteit. Verder heeft de ACM ook een belangrijke toezichthoudende rol op naleving van de Mededingingswet. De modernisering van het speelcasinoregime betekent immers meerdere aanbieders, waarbij eerlijke concurrentie moet leiden tot een passend en attractief kansspelaanbod.

### **4.3 Mechanismen**

Bovenstaande maatregelen dienen bij te dragen aan het realiseren van de hoofddoelstellingen van het kansspelbeleid. Verschillende mechanismen worden verondersteld hierbij een rol te spelen.

#### **Kanaliseratie**

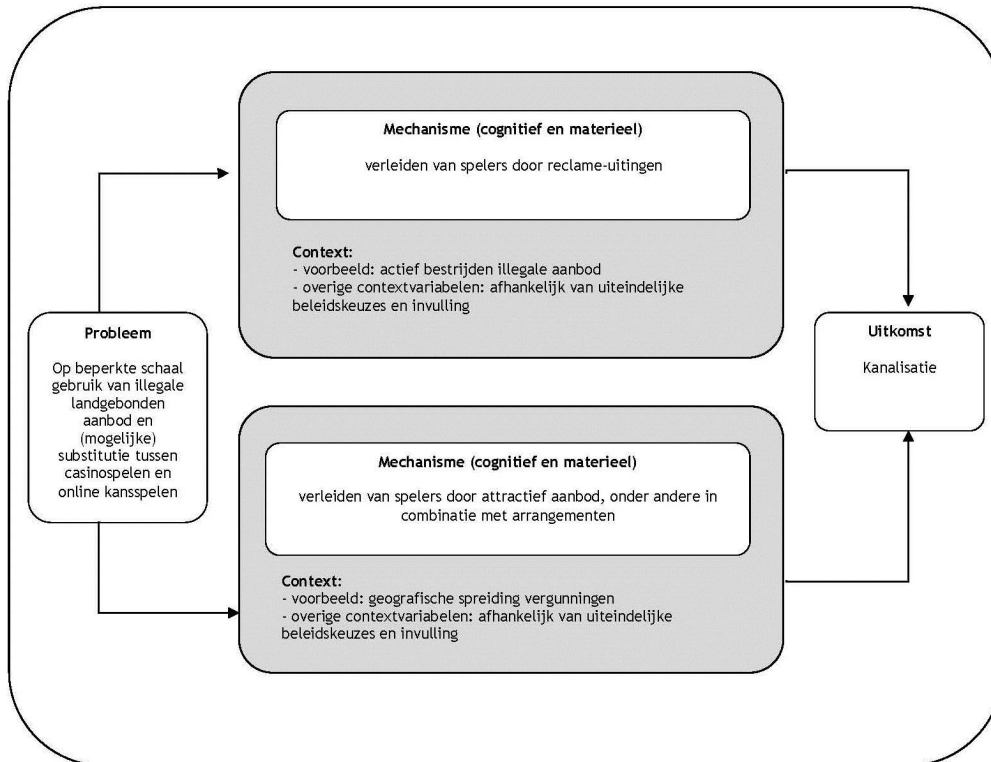
Een meer open stelsel voor casinospelen dient voor meer marktwerking te zorgen, hetgeen naar verwachting de aanbieders van casinospelen zal uitdagen innovatiever te worden, zodat zij beter op de wensen van het publiek weten in te spelen. Hierdoor zullen spelers minder snel geneigd zijn hun toevlucht te zoeken tot een illegaal kansspelaanbod, waarmee ook de kanalisatiedoelstelling wordt gediend (TK 24 557 nr. 135).

Het verleiden van spelers om te (blijven) kiezen voor deelname aan legale landgebonden casinospelen is het belangrijkste mechanisme om te concurreren met het illegale landgebonden aanbod en met het online spelaanbod (figuur 4.1). Spelers kunnen hiertoe worden overgehaald door reclame-uitingen en het door aanbieders realiseren van een gevarieerd, attractief aanbod van casinospelen en speelautomaten. Omdat het bij casino's om landgebonden kansspelen gaat, stelt dit de aanbieders in staat hun kansspelaanbod te combineren met fysieke arrangementen toegesneden op de wensen van de klant. Holland Casino biedt bijvoorbeeld reeds een uitgebreid assortiment aan arrangementen.

Of reclame-uitingen en een attractief aanbod daadwerkelijk leiden tot de keuze van spelers om bij (legale) casino's te gaan spelen is afhankelijk van verschillende contextvariabelen. In figuur 4.1 worden twee voorbeelden gegeven van contextvariabelen die een rol kunnen spelen bij de kanalisatie van de vraag naar casinospelen. Het gaat ten eerste om het actief bestrijden van illegale aanbieders: het beoogde concurrentievoordeel voor vergunde aanbieders treedt alleen op mits illegale aanbieders actief worden bestreden. Daarnaast vormt geografische spreiding van de casino's een belangrijke contextvariabele: door ervoor te zorgen dat er geen regio's ontstaan zonder (legale) speelcasino's wordt voorkomen dat er in deze regio's ruimte ontstaat voor illegale aanbieders.

Het is in dit stadium van het onderzoek nog onzeker welke contextvariabelen precies van invloed zijn op het gedrag van spelers en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. Pas nadat de beleidskeuzes definitief zijn gemaakt en interviews met betrokkenen zijn gehouden over de uitvoering ervan, kan worden nagegaan welke contextvariabelen precies hierbij een rol hebben gespeeld en hoe groot of klein die rol is geweest.

Figuur 4.1 Mechanismen kanalisatie gericht op spelers



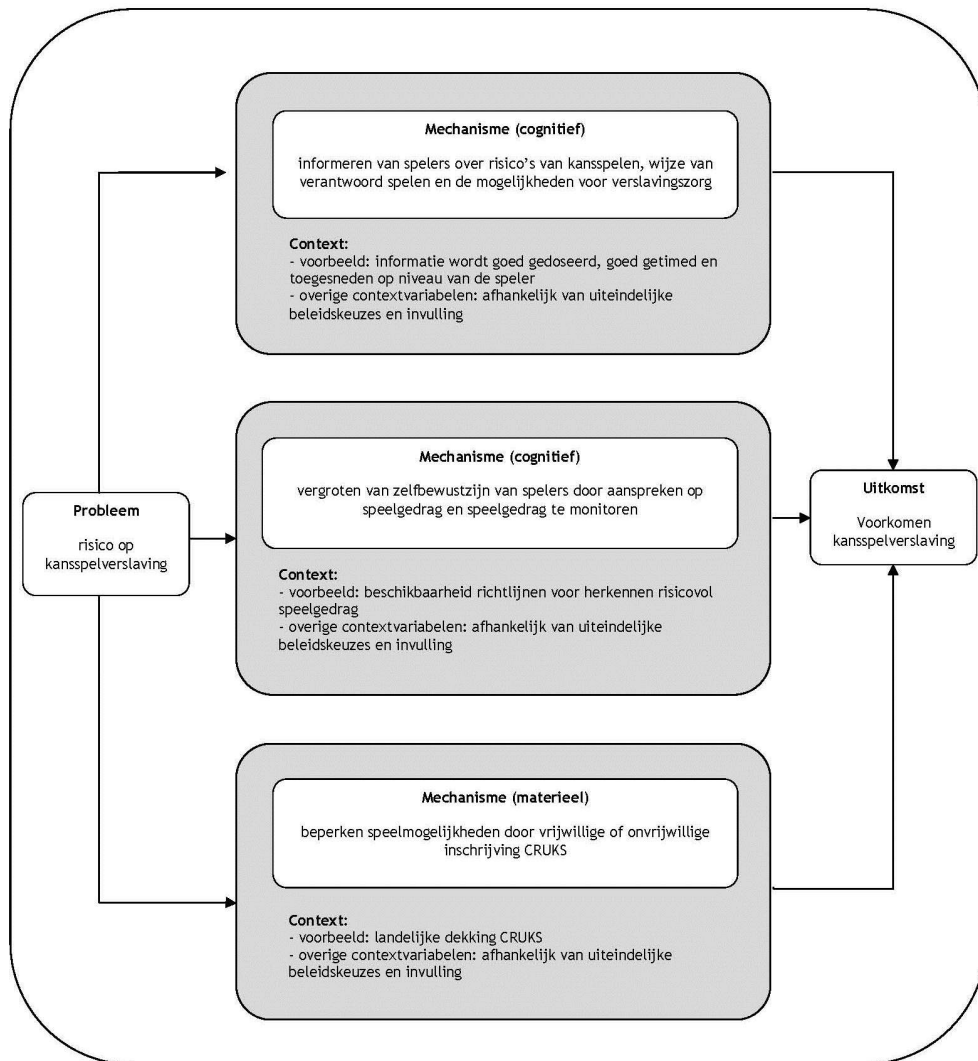
### Voorkomen kansspelverslaving

De herinrichting van de casinomarkt grijpt voor het voorkomen van kansspelverslaving aan op dezelfde mechanismen als voor de online kansspelen. De maatregelen die voor de online spelers en aanbieders gelden zijn immers voortgekomen uit de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met het preventiebeleid van Holland Casino ter voorkoming kansspelverslaving. Het gaat om het informeren van spelers, het vergroten van zelfbewustzijn van spelers en het beperken van speelmogelijkheden door middels van het CRUKS (figuur 4.2). Een verschil met online aanbieders is dat Holland Casino de spelers ook fysiek kan monitoren en kan aanspreken op hun speelgedrag. Medewerkers van Holland Casino zijn getraind om in het contact met gasten veranderend gedrag te onderscheiden en te beoordelen.

Zoals aangegeven is het in dit stadium van het onderzoek nog niet vast te stellen welke contextvariabelen precies van invloed zijn op het gedrag van spelers en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. Wel worden in figuur 4.2 enkele contextvariabelen benoemd die op basis van de beschikbare informatie van belang

lijken te zijn voor het kunnen optreden van de beoogde mechanismen. Zo is het bij het informeren van spelers van belang dat de informatie goed gedoseerd en getimed wordt en wordt afgestemd op het niveau van de speler. Voor het vergroten van het zelfbewustzijn van spelers dienen er richtlijnen beschikbaar te zijn voor het herkennen van risicovol speelgedrag. Voor de werking van het CRUKS is het van belang dat dit registratiesysteem landelijke dekking heeft.

Figuur 4.2 Mechanismen voorkomen kansspelverslaving gericht op spelers

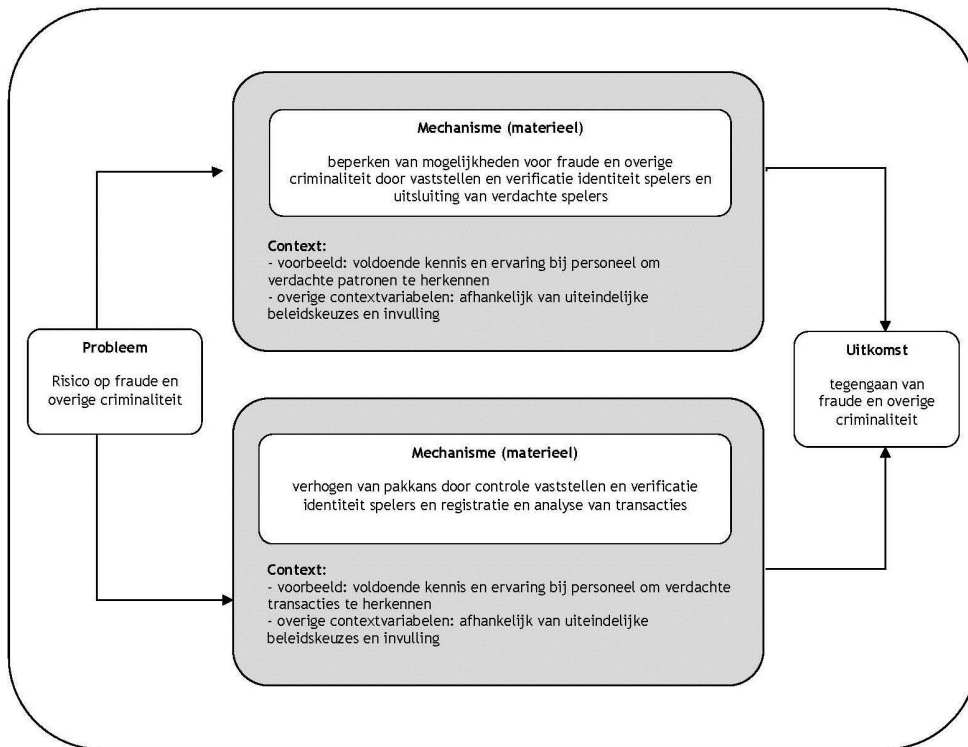


### Bestrijden fraude en overige criminaliteit

De mechanismen voor fraude en overige criminaliteit zijn vergelijkbaar met de onderscheiden mechanismen gericht op online kansspelen. Ook bij de casino's spelen drie materiële mechanismen een rol bij maatregelen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Twee van deze mechanismen zijn gericht op gedrag van spelers: beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit en verhogen van de pakkans (figuur 4.3) en het derde mechanisme op aanbieders: beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit door het selecteren van betrouwbare aanbieders (figuur 4.4).

Deze mechanismen werken alleen wanneer is voldaan aan bepaalde contextvariabelen. Zo is bij het registreren en analyseren van spelers en het uitsluiten van verdachte spelers van belang dat het personeel beschikt over voldoende kennis en ervaring om verdachte patronen te kunnen onderscheiden en beoordelen. Voor het kunnen selecteren van betrouwbare aanbieders is het van belang dat er voldoende mogelijkheden bestaan om via documenten de betrouwbaarheid en deskundigheid van de aanbieder en zijn personeel vast te stellen. Afhankelijk van uiteindelijke beleidskeuzes, invulling en uitvoering van het beleid zullen mogelijk nog aanvullende contextvariabelen kunnen worden geformuleerd.

Figuur 4.3 Mechanismen tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op spelers



Figuur 4.4 Mechanisme tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op aanbieders

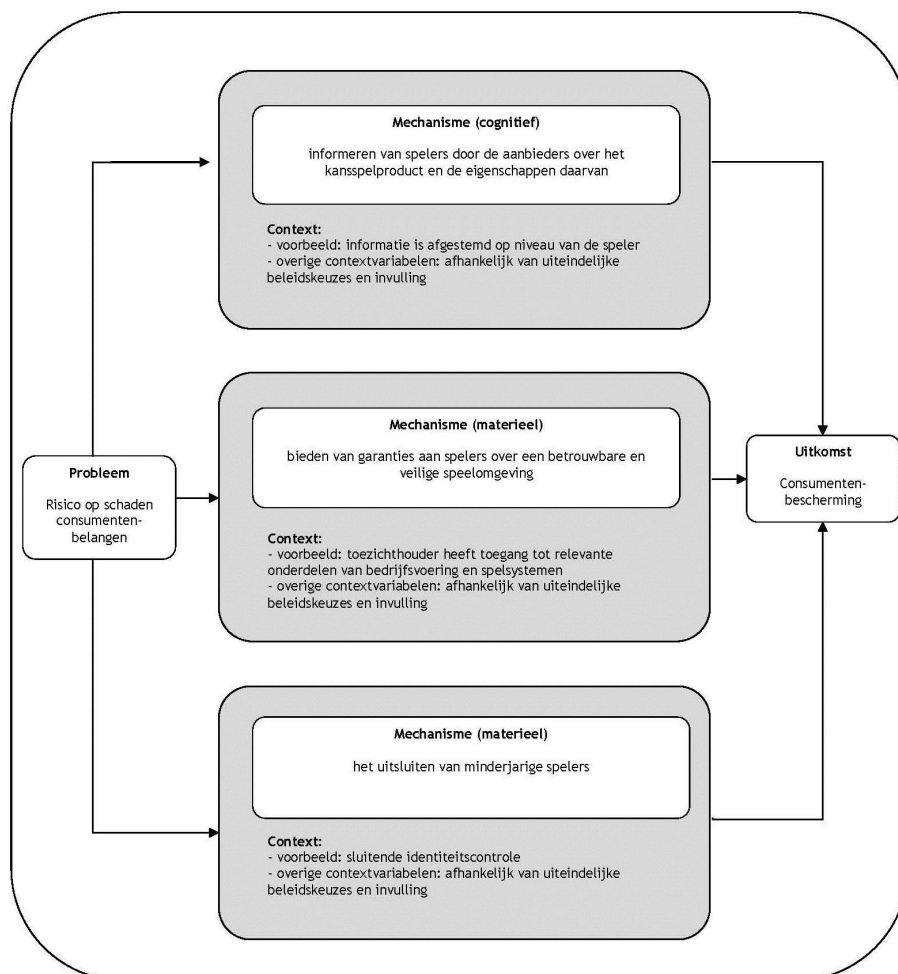


## Consumentenbescherming

Ook de mechanismen voor consumentenbescherming zijn vergelijkbaar met de onderscheiden mechanismen gericht op online kansspelen. Op basis van bovenstaand kan worden geconcludeerd dat drie mechanismen een rol spelen bij het beschermen van consumentenbelangen. Het gaat ten eerste om het informeren van spelers (door aanbieders), waardoor spelers in staat worden gesteld een goede keuze te maken tussen de verschillende aanbieders. Daarnaast wordt spelers garanties geboden over een betrouwbare en veilige speelomgeving door onder meer het waarborgen van eerlijk spel en het meer beschermen van persoonsgegevens. Als derde mechanisme worden minderjarige spelers uitgesloten van deelname aan kansspelen. De mechanismen worden weergegeven in figuur 4.5.

Ook hier geldt dat de werking van de mechanismen afhankelijk is van bepaalde contextvariabelen. Zo is het bij het informeren van spelers van belang dat de informatie goed wordt afgestemd op het cognitieve niveau van de speler. Voor het kunnen garanderen van een betrouwbare en veilige speelomgeving is het van belang dat aanbieders toegang verschaffen aan de toezichthouder tot relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en spelsystemen. Een voorwaarde voor het kunnen uitsluiten van minderjarige spelers is een sluitende identiteitscontrole bij binnenkomst.

Figuur 4.5 Mechanismen bescherming consumenten gericht op spelers



#### **4.4 Sterke kanten en kwetsbaarheden**

Enkele geïnterviewden vragen zich af of het momenteel wel het juiste moment is om Holland Casino te privatiseren. Holland Casino bevindt zich in een lastige financiële situatie en er is een herstructurering van de onderneming gaande. In 2014 heeft Holland Casino een reorganisatie doorgevoerd. Niet alleen nam het aantal medewerkers verder af, ook de organisatiestructuur is gewijzigd en de werkprocessen zijn aangepast. In 2015 besteedt Holland Casino verder aandacht aan de transitie en de onderlinge samenwerking (Holland Casino 2015). Het pakket van te nemen maatregelen ter voorbereiding op de privatisering is volgens Holland Casino voor de middellange termijn niet voldoende of compleet zonder ook de arbeidsvoorwaarden kritisch in ogenschouw te nemen. De insteek voor de nieuwe cao, die naar verwachting in 2015 zal worden afgesloten, zal gericht zijn op modernisering en het concurrerder maken van de arbeidsvoorwaarden (Holland Casino 2015). Holland Casino gaat er vanuit dat zij een vergunning krijgt voor een online casino. Zij verwacht dat dit zal bijdragen aan de versterking van haar positie als kansspelbedrijf op de Nederlandse markt. De combinatie van zowel een fysiek als online spelaanbod biedt Holland Casino naar eigen zeggen kansen en mogelijkheden voor groei.

De vraag is in hoeverre Holland Casino in staat zal zijn een concurrentiestrijd aan te gaan met andere aanbieders. Er zijn nog enkele onzekerheden, onder meer de transitie naar een efficiëntere bedrijfsvoering en de interne samenwerking, de nog af te sluiten cao en het verkrijgen van een vergunning voor online kansspelen. Ondanks de behoedzame aanpak is het niet uitgesloten dat Holland Casino of een nieuwe aanbieder de strijd niet aan kan en onvoldoende attractief of concurrerend is. Het spreidingsbeleid voorziet in een landelijke dekking, maar wanneer een casino om welke reden dan ook niet levensvatbaar is kan dit een illegaal casinoaanbod doen ontstaan en komt de kanalisatiedoelstelling in die regio in gevaar.

#### **Toezicht op illegale aanbod als voorwaarde**

Door diverse geïnterviewden is opgemerkt dat ook het aanpakken van het illegale landgebonden aanbod van groot belang is voor een verdere kanalisatie van casinospelen.

#### **Probleemspelers**

Het preventiebeleid van Holland Casino omvat onder meer maatregelen om probleemspelers speelbeperkingen op te leggen. Het weren van probleemspelers leidt tot een tegenstrijdige prikkel bij aanbieders. Van aanbieders wordt verwacht dat zij problematische spelers actief weren, terwijl juist deze spelers volgens sommige sleutelinformanten een grote omzet zouden genereren. Wanneer Holland Casino geprivatiseerd is en de concurrentie toeneemt, bestaat de kans dat de druk op preventiemedewerkers toeneemt om probleemspelers minder snel te weren, zeker wanneer de omzet onder druk staat.

## **CRUKS**

Een preventiebeleid kansspelen is alleen dan effectief als alle aanbieders hierop aangesloten zijn, zodat uitgesloten probleemspelers zo min mogelijk uitwijkmogelijkheden hebben. Een elementair onderdeel van de wet vormt het centraal register uitsluiting kansspelen voor vergunninghouders (CRUKS), waarin risicospelers geregistreerd staan die (tijdelijk) geen toegang mogen hebben tot het spel. Landelijke dekking van het CRUKS en een sluitend controlesysteem, waarbij alle aanbieders spelers voorafgaande aan deelname controleren op registratie in het CRUKS, vormt volgens meerdere geïnterviewden een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van het register.

### **Substitutie-effecten**

Er wordt zeer wisselend gedacht over het al dan niet optreden van substitutie-effecten. Bij substitutie-effecten wordt doorgaans gekeken naar spelers die overgaan van de loterijmarkt naar online kansspelen omdat daarmee de afdrachten voor belangrijke maatschappelijk doelen mogelijk lager worden. Substitutie kan zich uiteraard ook tussen andere deelmarkten voordoen. In een markt die bestaat uit verschillende deelmarkten – waar nieuwe aanbieders actief worden, waar snelle technologische ontwikkelingen ten grondslag liggen aan nieuwe speelconcepten en waar aanbieders worden uitgedaagd en de ruimte krijgen om een attractief aanbod te genereren – zullen hoe dan ook marktverschuivingen optreden. Substitutie wordt daarbij beslist niet uitgesloten geacht.

## **4.5 Speelautomaten**

Het aanbieden van kansspelen is op grond van de Wet op de Kansspelen verboden, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Voor een aantal specifieke kansspelen (Staatsloterij, lottospelen en casinospelen) kan ten hoogste één vergunning worden verleend. Voor bepaalde soorten loterijen, kleine kansspelen en speelautomaten voorziet de Wet op de Kansspelen in een minder beperkt regime. Aan vrijwel alle vergunningen is de verplichting verbonden (een deel van) de opbrengst af te dragen aan hetzij de Staat (staatsloterij, speelcasino's), hetzij maatschappelijke doelen (goede doelenloterijen, lottospelen en sportwedenschappen). Uitzondering vormt het speelautomatenregime, waarbij de vergunninghouders louter voor eigen gewin opereren. Bovendien is er anders dan bij de overige deelmarkten voor de speelautomaten door het ministerie van Veiligheid en Justitie (nog) geen uitgewerkte beleidsvisie geformuleerd. Wel worden in de Beleidsbrief Kansspelen uit 2011 enkele maatregelen aangekondigd om de regelgeving voor speelautomaten bestand te maken tegen toekomstige ontwikkelingen en om de efficiency en effectiviteit te verhogen. Het gaat daarbij om het voornemen om de vergunningverlening voor speelautomaten zoveel mogelijk techniekonafhankelijk te maken en het toezichtstelsel te moderniseren (TK 24 557 nr. 124). In een interview wordt aangegeven dat, ter uitwerking van genoemde voornemens, momenteel wordt bezien welke mogelijkheden er bestaan om (de regels in) het Speelautomatenbesluit 2000 meer techniekonafhankelijk,

transparanter en eenvoudiger te maken, meer ruimte voor innovatie te creëren en om de daarin opgenomen normen en bedragen te actualiseren.

### **De markt**

Er worden binnen het kansspelbeleid drie typen speelautomaten onderscheiden, afhankelijk van de locatie waar ze geplaatst worden (in een casino, speelhal of horecagelegenheid): casinoautomaten, speelhalautomaten en horecaautomaten. Deze drie typen verschillen niet alleen voor wat betreft de locatie waar ze geplaatst worden maar ook qua wet- en regelgeving.

Holland Casino is als enige legale casino ook de enige vergunninghouder voor casinoautomaten in Nederland. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino hiervoor een gecombineerde aanwezigheids- en exploitatievergunning verleend. Om een speelautomaat legaal aan te bieden zijn drie verschillende vergunningen nodig: een aanwezigheidsvergunning van de gemeente en een exploitatievergunning en modeltoelating van de Kansspelautoriteit.

Uit een marktscan van de Kansspelautoriteit blijkt dat er eind 2013 in Nederland in totaal 38.006 speelautomaten in gebruik waren (KSA 2014). In speelhallen kan één automaat plaats bieden aan meerdere spelers tegelijk (gemiddeld 1,56 spelersplaatsen per automaat). Het aantal spelersplaatsen in Nederland is daarom groter dan het aantal speelautomaten. Bijna de helft van de spelersplaatsen bevindt zich in speelhallen (49%) en 38% in de horeca. Casino's zijn goed voor 14% van de spelersplaatsen.

De sector speelautomaten wordt gekenmerkt door een groot aantal exploitanten en vergunninghouders, met uitzondering van het segment casinoautomaten (met Holland Casino als enige exploitant en vergunninghouder). Het grote aantal exploitanten van horeca-automaten (539) en speelhalautomaten (69) weerspiegelt volgens de Kansspelautoriteit (2014) enerzijds het gemak waarmee een exploitatievergunning te verkrijgen is en anderzijds het feit dat gemeenten zelfstandig beslissen over het aantal vergunningen.

Daarnaast verschilt het aantal automaten per exploitant. Er is een beperkt aantal grote exploitanten van speelhalautomaten (69 bedrijven in Nederland), die samen het merendeel van het totale aantal automaten exploiteren. De grootste exploitant bezit bijna 18% van de speelhalautomaten (KSA 2014).

Ook voor de 539 exploitanten van horeca-automaten in Nederland geldt dat er een klein aantal grote exploitanten is met een groot gezamenlijk marktaandeel; de grootste 100 exploitanten zijn goed voor 75% van de automaten (KSA 2014). De verschillen tussen exploitanten zijn groot. De grootste exploitant heeft ongeveer 2.500 automaten, de gemiddelde exploitant heeft ruim 30 automaten. Veel exploitanten hebben twee automaten, wat overigens het wettelijke maximum per horecalocatie is.

### **Kansspelverslaving**

In het door Kingma (1993) opgestelde risicoprofiel voor kansspelen blijkt dat de meeste spelkenmerken van speelautomaten risico's in zich bergen die kunnen bijdragen aan kansspelverslaving. In feite scoren alleen casinospelen hoger op risico's voor kansspelverslaving. Binnen de speelautomaten is door de Kansspelautoriteit onderscheid gemaakt in de speelhal- en horecaspeelautomaten en de casinospelautomaten. Hieruit blijkt dat de risico's op kansspelverslaving het hoogste zijn voor casinospelautomaten. Volgens opgave van Holland Casino wijken de casinospelautomaten voor wat betreft risico op kansspelverslaving op een aantal criteria af van de overige speelautomaten (KSA 2014). Het risico op kansspelverslaving voor casinospelautomaten is daardoor hoger dan voor de overige speelautomaten. Het verschil wordt veroorzaakt door de hogere inzetten die mogelijk zijn. Doordat speelautomaten in casino's een kortere speeltijd hebben en het gemiddeld uurverlies niet wettelijk vastligt, zijn de speelautomaten in casino's riskanter dan in speelhallen en horeca.

De grotere aanbieders van speelautomaten, die overigens in de naam vaak het woord casino hebben staan, zoals Jack's Casino, Flash Casino of Palace Casino, hebben vaak een preventiebeleid. Ook melden zij vaak op hun website dat de medewerkers getraind zijn in het herkennen van kansspelverslaving en daar ook naar kunnen handelen.

### **Fraude en overige criminaliteit**

Sinds 1 januari 2014 worden speelautomaten niet meer periodiek gecontroleerd. De controles vonden plaats om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. De Kansspelautoriteit controleert alleen nog naar aanleiding van klachten van consumenten. Volgens de Kansspelautoriteit treffen zij in de regel weinig illegale speelautomaten aan. In 2012 zijn er 30 aangetroffen. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. Volgens de Kansspelautoriteit kan de prevalentie van het illegale aanbod samenhangen met de kosten voor de vergunningen, de te verwachten opbrengst en de gepercipieerde pakkans (KSA 2014). Aangezien de kosten van een vergunning laag zijn in verhouding tot de potentiële opbrengsten en de pakkans door het wegvallen van controles niet groter is geworden, bestaat de kans dat de prevalentie van illegaal aanbod omhoog gaat.

### **Consumentenbescherming**

Op alle speelautomaten in Nederland dient een merkteken te zijn aangebracht. Dat garandeert de consument dat het model van de speelautomaat is toegelaten. Een merkteken is geen garantie dat de speelautomaat ook werkt zoals hij behoort te werken (eerlijk spel). Het is mogelijk de software te veranderen waardoor de speelautomaat niet meer voldoet aan het wettelijke verplichte minimum uitkeringspercentage. Ook de controle daarop vindt sinds 2014 nog uitsluitend plaats na klachten van de consument. In 2013 ontving de Kansspelautoriteit 35 klachten over speelautomaten (KSA 2014). In dat jaar vonden overigens nog wel periodieke controles plaats. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar.



## 5. HERIJKING LOTERIJSTELSEL

De Nederlandse Staatsloterij is de oudste legale loterij waarvan de historie teruggaat tot 1726. In dat jaar werd de ‘Generaliteitsloterij’ opgericht door de toenmalige bestuurders van De Zeven Provinciën. De doelstelling was om extra fondsen te werven en tegelijkertijd de wildgroei aan kleine, provinciale en illegale loterijen te stoppen. Daarmee had de organisatie ook een taak het kansspelveld te reguleren. De speelzucht van de bevolking diende in gecontroleerde banen te worden geleid, met andere woorden te worden gekanaliseerd. Sinds 1848 heet de loterij de ‘Nederlandse Staatsloterij’ en kwam rechtstreeks te vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

Het verbod om zonder vergunning kansspelen aan te bieden, is ouder dan de Wet op de Kansspelen uit 1964. Het algemene verbod om kansspelen te organiseren zonder vergunning gaat terug tot het Soeverein Besluit van 22 juli 1814 en de Loterijwet 1905. In de memorie van toelichting waren de uitgangspunten dat de speler een betere bescherming werd geboden tegen zichzelf en dat bedrog, misleiding en de op hebzucht gerichte exploitatie van de speelzucht werd tegengegaan (TK 1902-1903, 213 nr. 1-2).

Bij de introductie van de Nationale Sporttotalisator - oftewel De Lotto - in 1974 is bepaald dat een deel van de opbrengst naar de sport zou gaan en ook een gedeelte ten goede zou komen aan de sectoren maatschappelijk welzijn, cultuur en volksgezondheid. Dat is zo gebleven, ook toen andere loterijen werden toegestaan. Goede Doelen Loterijen, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij zijn eveneens opgericht om fondsen te werven voor goede doelen. Bij de Nationale Postcode Loterij is het geld bestemd voor doelen op het gebied van mens en natuur, bij de BankGiro Loterij voor cultuur, terwijl de opbrengst van de VriendenLoterij bestemd is voor maatschappelijke initiatieven (goede doelen, clubs, verenigingen) die zich richten op de gezondheid en het welzijn van individuele personen. Tenminste de helft van elk verkocht lot gaat naar goede doelen. Dat geldt ook voor de zogenoemde kleine loterijen die worden georganiseerd door de Samenwerkende non-profit Loterijen, onder meer Grote Clubactie, Zonnebloemloterij en Jantje Beton Loterij.

Onder het loterijstelsel vallen verder de vergunningen voor het organiseren van een staatsloterij en een instantloterij (krasloten). Voor beide loterijen is slechts één vergunning mogelijk die in handen is van respectievelijk de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en De Lotto. Het resultaat van de Staatsloterij vloeit naar de staat, terwijl het spelresultaat van de krasloten volgens een vaste formule wordt verdeeld tussen het NOC\*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN).

Ook de sportweddenschappen van de Lotto en Sportech Racing, de enige vergunning in Nederland die in handen is van een buitenlandse onderneming, worden in dit hoofdstuk behandeld. Onder de merknaam Toto organiseert De Lotto sportprijsvragen, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen. Het netto spelresultaat wordt verdeeld over het NOC\*NSF (72,46%) en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (27,54%). De totalisator, gelegenheden om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, opereert onder de merknaam Runnerz op de Nederlandse markt. Van de totale omzet wordt 2,5% afgedragen aan de Nederlandse draf- en rensport.

## 5.1 Probleemsituatie

De bestaande vraag naar kansspelen dient volgens de modernisering van het kansspelbeleid van een passend, gereguleerd aanbod te worden voorzien (TK, 33 996 nr. 3). Het aanbieden van kansspelen wordt evenwel niet als een taak voor de overheid beschouwd. Deze visie geldt op alle deelmarkten van de kansspelmarkt, van sportweddenschappen tot speelautomaten en speelcasino's, en ook voor loterijen.

Lidstaten van de Europese Unie hebben een grote beleidsvrijheid bij het inrichten van hun kansspelbeleid. Een lidstaat is gerechtigd om het aanbieden van kansspelen afhankelijk te stellen van het bezit van een door zijn bevoegde autoriteiten verleende vergunning. Van belang hierbij is de horizontale consistentie in het Nederlandse kansspelbeleid. De eis tot horizontale consistentie ziet toe op de samenhang tussen de verslavingsgevoeligheid van de aangeboden kansspelen per deelmarkt in relatie tot het vergunningstelsel. De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst kanttekeningen bij de samenhang in het kansspelbeleid. Deze wordt volgens de Raad steeds minder inzichtelijk en kan steeds minder worden vastgesteld (TK 33 996, nr. 4). Het kansspelbeleid is in het kader van de eis tot horizontale consistentie mogelijk kwetsbaar, maar dit beleid is nog niet voorgelegd aan en getoetst door een rechter.

In een onderzoek naar transparantie van gunningsprocedures geven Remme en Buwalda (2014) een overzicht van de Europese regelgeving en jurisprudentie. Zij merken op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie herhaaldelijk heeft uitgesproken dat bepaalde beperkingen, bijvoorbeeld het aanhouden van een eigen vergunningstelsel, zijn toegestaan om de doelen waarvoor zij zijn ingevoerd - zoals het bestrijden van kansspelverslaving - te realiseren, mits hierdoor de mogelijkheden om aan kansspelen deel te nemen op een samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. Verder heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat zich niet langer op een monopolie kan beroepen, wanneer een expansiebeleid wordt gevoerd voor een kansspel met een groter verslavingsrisico dan voor een kansspel waarvoor een monopolie geldt.

In interviews is door beleidsmakers opgemerkt dat door het voornemen online kansspelen te legaliseren het niet langer opportuun is het loterijstelsel in te perken. Loterijen zijn de minst verslavingsgevoelige kansspelen, maar worden volgens enkele

geïnterviewden het meest ingeperkt. Verder is opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met Europese regelgeving. Het gelijkheidsbeginsel schrijft voor dat ook de aanbieders van kansspelen gelijk behandeld dienen te worden. Alle aanbieders, ook buitenlandse, zouden derhalve gelijke kansen moeten krijgen bij het formuleren van hun aanbieding voor het organiseren van kansspelen. Op grond van het transparantiebeginsel dient aan alle (potentiële) aanbieders een gelijke en passende mate van openbaarheid te worden geboden.

Volgens vertegenwoordigers van de loterijen zal de legalisering van de online kansspelen tot gevolg hebben dat de deelname aan die vorm van kansspelen zal toenemen ten koste van de deelname aan loterijen (substitutie). Zij zijn van mening dat de € 580 miljoen die zij zowel direct aan beneficianten uit de sport en de goede doelen als indirect via afdrachten van de Staatsloterij aan de staatskas jaarlijks afdragen, onder druk komt te staan. Hoe groter het veronderstelde substitutie-effect zal zijn, hoe sterker de afname van de afdrachten. Daarnaast kunnen de omzetten van de huidige loterijen onder druk komen te staan wanneer er evenals op de online kansspelmarkt meer aanbieders worden vergund. Dat hoeft voor de totale omvang van de afdracht voor belangrijke maatschappelijke doelen geen gevolg te hebben, maar wel voor de huidige aanbieders die mogelijk worden geconfronteerd met (buitenlandse) concurrentie op de loterijmarkt. De liberalisering van de loterijmarkt kan wanneer de concurrentie groot is voor de huidige aanbieders een daling van hun omzet tot gevolg hebben.

### **Kansspelverslaving**

Loterijen - grofweg onder te verdelen in nummerloterijen, lottospelen en instantloterijen (krasloten) - kennen in vergelijking met andere kansspelen een laag verslavingsrisico (Kingma 1993). Uit een onderzoek naar de relatie tussen deelname aan de vier grote nummerloterijen (de Staatsloterij, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Bingo Loterij) en kansspelverslaving concluderen het IVO en CVO dat er op basis van de literatuur geen aanwijzingen zijn dat hiertussen een directe relatie is (Meerkerk e.a. 2008). Door het long odds karakter van nummerloterijen is er sprake van kansspelen met een laag risico op kansspelverslaving. De vier grote loterijen waarop dit onderzoek betrekking heeft hebben in principe een maandelijkse trekking, waardoor de tijdsperiode tussen inzet en beloning groot is en de kans op kansspelverslaving relatief klein. In zijn huidige vorm lenen loterijspelen zich niet voor continu spelen in langdurige sessies, in een op spelen ingerichte omgeving waarbij de speler in een roesachtige toestand tracht eerdere verliezen goed te maken door steeds hoger in te zetten. Nummerloterijen hebben daarmee geen van de belangrijkste kenmerken van risicovolle kansspelen.

Volgens de onderzoekers is het aannemelijk dat er geen causale relatie bestaat tussen het deelnemen aan nummerloterijen en het ontstaan of de instandhouding van kansspelverslaving (Meerkerk e.a. 2008). Personen met kansspelproblemen nemen wel deel aan nummerloterijen maar de deelname aan deze kansspelen maakt geen wezenlijk onderdeel uit van het kansspelprobleem, niet bij het ontstaan van het probleem en niet bij de instandhouding van het probleem. Nummerloterijen blijven

evenmin een opstap voor andere, meer riskante vormen van kansspelen. In de meeste gevallen beginnen deelnemers aan loterijen met andere kansspelen en nemen zij in een later stadium, op oudere leeftijd, ook deel aan nummerloterijen.

Meerkerk e.a. (2008) merken op dat uit verschillende buitenlandse studies blijkt dat loterijen met meer frequente trekkingen, zoals het lottospel en instantloterijen (krasloten) wel kunnen bijdragen aan het ontstaan en instandhouding van kansspelverslaving. Op basis van het risicoprofiel voor kansspelverslaving van Kingma (1993) is dit risico nog steeds aanzienlijk lager dan bij andere kansspelen, zoals casinospelen en speelautomaten.

### **Fraude en overige criminaliteit**

De mogelijkheden fraude te plegen met loterijen en sportweddenschappen zijn beperkt. Phishing en matchfixing zijn de meest bekende vormen van criminaliteit waarmee burgers te maken kunnen krijgen. Matchfixing doet zich uitsluitend voor bij sportweddenschappen.

#### *Phishing*

Volgens de Kansspelautoriteit worden uit naam van bekende loterijen mails gestuurd of worden personen gebeld met als doel persoonsgegevens te bemachtigen. Er worden hoge prijzen beloofd die echter pas kunnen worden gegeven wanneer iemand een automatische incasso accepteert. Hoe vaak deze vormen van phishing, het hengelen naar toegangsgegevens voor e-mailadressen en internetbankieren, voorkomen en hoeveel personen hiervan in Nederland slachtoffer zijn geweest is niet bekend.

#### *Matchfixing*

Bij sportweddenschappen bestaat het risico op matchfixing. Spapens en Olfers (2013) concluderen op grond van literatuur- en enquêteonderzoek dat het fenomeen matchfixing in Nederland voorkomt, maar niet wijdverspreid is. Bovendien blijkt matchfixing in de meeste gevallen niet aan kansspelen te zijn gerelateerd. In interviews is opgemerkt dat matchfixing een relatief nieuw beleidsprobleem is dat veel aandacht krijgt in de media, tot (online) discussies leidt en ook in het wetsvoorstel wordt genoemd.

Matchfixing is een mondiaal probleem en kan ertoe leiden dat het aanbod van sportweddenschappen wordt misbruikt. Het kansspelbeleid kan niet voorkomen dat er in het buitenland op Nederlandse wedstrijden wordt gegokt. Voorkomen dient te worden dat sporters worden verleid hieraan mee te werken door de voedingsbodem voor matchfixing weg te nemen. De gevoeligheid van sporters voor omkoping neemt toe naarmate dit financieel aantrekkelijker wordt, bijvoorbeeld in het geval van financiële nood door lage inkomsten of achterblijvende betalingen (Spapens en Olfers 2013). In een economisch gezonde sportsector waarin salarissen op tijd worden betaald zouden spelers dan minder vatbaar moeten zijn. De afdrachten van de loterijen aan de sport kunnen bijdragen aan een economisch gezonde sportsector. Er wordt in de herijking van het loterijenstelsel en de daarbij behorende maatregelen rekening gehouden met de afdrachten aan belangrijke maatschappelijke doelen.

## **Schaden van (overige) consumentenbelangen**

Naast phishing vormt de loterijmarkt ook een risico voor het schaden van enkele andere consumentenbelangen. Zo kan er sprake zijn van misleiding, misbruik van persoonsgegevens en irritatie van consumenten.

### *Misleiding*

Kansspelen, waaronder loterijen, zijn over het algemeen intransparante producten die gekenmerkt worden door informatie-asymmetrie (TK 33 996 nr. 3). De consument is voor een eerlijk spelverloop afhankelijk van de betrouwbaarheid van de aanbieder. Aanbieders kunnen misbruik maken van deze situatie, bijvoorbeeld door de suggestie te wekken dat winkansen hoger zijn dan daadwerkelijk het geval is. Ook kunnen aanbieders in hun streven zo veel mogelijk spelers te werven gebruik maken van misleidende of agressieve vormen van reclame.

### *Misbruik van persoonsgegevens*

Bij sommige loterijvormen worden gegevens met betrekking tot de identiteit van een speler geregistreerd (TK 33 996 nr. 3). De kans bestaat dat aanbieders misbruik maken van deze gegevens dan wel de gegevens onvoldoende beschermen waardoor derden in de gelegenheid komen deze gegevens te misbruiken.

### *Irritatie consumenten*

In 2011 gingen de meeste telemarketingklachten die bij ConsuWijzer binnenkwamen over loterijen (19%). Daarna scoorden energie (18%), telefonie & televisie (13%), kranten & tijdschriften (9%) en goede doelen (9%). ConsuWijzer is het overheidsloket voor consumenten van Autoriteit Consument & Markt. ACM is een toezichthouder die zich sterk maakt voor consumenten en bedrijven. Dit doet zij onder andere door in actie te komen tegen bedrijven die zich niet aan de regels houden. Bij ConsuWijzer zijn klachten ontvangen over de e-mails en de telefonische verkoopmethoden van de Goede Doelen Loterijen die tot irritatie hebben geleid bij consumenten. De Goede Doelen Loterijen zijn tot nu toe twee keer beboet voor het overtreden van de telemarketingregels. Begin 2013 heeft de OPTA (per 1 april 2013 opgegaan in ACM) van de Goede Doelen Loterijen concrete plannen geëist waarmee zij de consumentenirritatie over hun e-mails en telefoontjes willen verminderen.<sup>1</sup>

## **5.2 Maatregelen**

Door de herijking van het loterijstelsel kunnen de ontwikkelingen in de loterijensector aansluiten bij de ontwikkelingen in de sector zelf en in de andere kansspelsectoren en kan de beoogde eigentijdse invulling van het kansspelbeleid worden gerealiseerd. Vanwege de substantiële maatschappelijke waarde van de afdrachten aan het algemeen belang wil het kabinet mogelijke negatieve gevolgen van

---

<sup>1</sup><https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11255/Goede-Doelen-Loterijen-wederom-beboet-voor-onnodig-irriteren-consumenten/> Geraadpleegd op 8-7-2015.

de beleidswijzigingen voorkomen. Om het probleem van substitutie tussen loterijen en online kansspelen en dalende omzetten mede als gevolg van toenemende concurrentie op te lossen, heeft het kabinet de keuze gemaakt de concurrentiepositie van loterijen te verbeteren (TK 24 557 nr. 134). Daar komt bij dat de overheid het organiseren van kansspelen niet langer ziet als overheidstaak (TK 24 557, nr. 135).

### **Lagere afdracht voor goede doelen loterijen**

Aan loterijen worden meer mogelijkheden geboden voor innovatie. De omzet van loterijen is de afgelopen jaren gedaald. Sommige loterijen hebben het moeilijk. Volgens het wetsvoorstel hebben loterijen onvoldoende mogelijkheden om aan de spelwensen van spelers tegemoet te komen. Voor het minimum afdrachtpercentage voor goede doelen loterijen is er het voornemen tot een verlaging van 50% naar 40%. Met de goede doelen loterijen (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, Vriendenloterij) is afgesproken dat de nominale afdracht aan bestaande begunstigden niet zal afnemen als gevolg van aanpassing van het afdrachtpercentage (TK 24 557 nr. 134).

### **Wijzigingen vergunningstelsel loterijen**

Het vergunningstelsel voor loterijen zal worden aangepast, waarbij de markt ook voor andere aanbieders toegankelijk wordt gemaakt. Deze aanpassing van het vergunningstelsel voor loterijen zal niet gelijktijdig lopen met de regulering van de online kansspelen (TK 24 557 nr. 134). De vergunningen van de huidige aanbieders van goede doelenloterijen zijn met twee jaar verlengd tot 1 januari 2017. Dit biedt deze aanbieders de mogelijkheid om gedurende de looptijd van de begin 2015 opnieuw aan hen verstrekte vergunning nieuwe initiatieven te nemen op het gebied van goede doelen loterijen. Hiermee kunnen zij hun marktpositie versterken om zo weerstand te bieden tegen het gelegaliseerde online aanbod. In de tussenliggende periode zal het kabinet voorbereidingen treffen voor regelgeving waarmee op een verantwoorde wijze een transparante vergunningverlening aan loterijen kan plaatsvinden.

Een voorwaarde voor het kabinet bij deze wetgeving is dat de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid en de impliciete doelstelling van het maatschappelijk belang blijven gewaarborgd. Bij de uitwerking is nadrukkelijk het uitgangspunt dat - passend binnen het Europese recht - de afdrachten uit goede doelen loterijen beschermd worden voor doeleinden van algemeen nut die een breed maatschappelijk draagvlak in Nederland genieten (TK 24 557 nr. 134).

In de beleidsstukken en de interviews wordt benadrukt dat is gekozen voor een behoedzame aanpak. Uitgangspunten daarbij zijn dat het kansspelbeleid consistent dient te zien en dat rechtens de Europese regels de vergunningen transparant dienen te worden verleend. De Staatsloterij heeft een eeuwigdurende vergunning, terwijl aan de overige partijen telkens opnieuw onderhands een vergunning wordt verleend. Dat is volgens geïnterviewden toegestaan, maar zal niet langer een van de uitgangspunten zijn. Het dwingend recht van de Europese regelgeving wordt gezien als sluitstuk voor beleidskeuzes, maar de definitieve keuzes die worden gemaakt zullen altijd worden

afgewogen tegen de klassieke doelstellingen van het kansspelbeleid. Hierbij wordt ook aangegeven dat de opbrengsten voor de staat mede bepalend zijn voor de uiteindelijke keuzes die zullen worden gemaakt.

### **Maatregelen kansspelslaving en fraude en overige criminaliteit**

Er zijn tot op heden geen (aanvullende) beleidsmaatregelen voorgesteld binnen de loterijsector die direct gericht zijn op de doelstellingen voorkomen van kansspelslaving en tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Beide lijken bij loterijen geen noemenswaardig problemen te geven. De herijking leidt bovendien naar verwachting niet tot een grotere kans op kansspelslaving of meer fraude en overige criminaliteit.

### **Maatregelen consumentenbescherming**

Binnen het huidige beleid zijn verschillende maatregelen van kracht om consumentenbescherming te waarborgen. Het is van belang dat de eventuele nieuwe vergunde aanbieders van loterijen de consumenten dezelfde bescherming bieden. Zo dienen zij de wetgeving voor het beschermen van persoonsgegevens na te leven. Ook hebben loterijen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen zichzelf verplicht zowel de Gedragscode als de Reclamecode voor kansspelen na te leven. De bedoeling van beide codes is het goed informeren van de consument over het legale kansspelaanbod en het tegengaan van wervings- en reclame-uitingen gericht op minderjarigen of andere kwetsbare groepen. Daarnaast dienen loterijen minderjarige spelers te weren.

## **5.3 Mechanismen**

De hierboven beschreven maatregelen zijn gericht op het voorkomen van substitutie en het beschermen van consumenten. Hieronder wordt ingegaan op de mechanismen die daarbij een rol zouden moeten spelen.

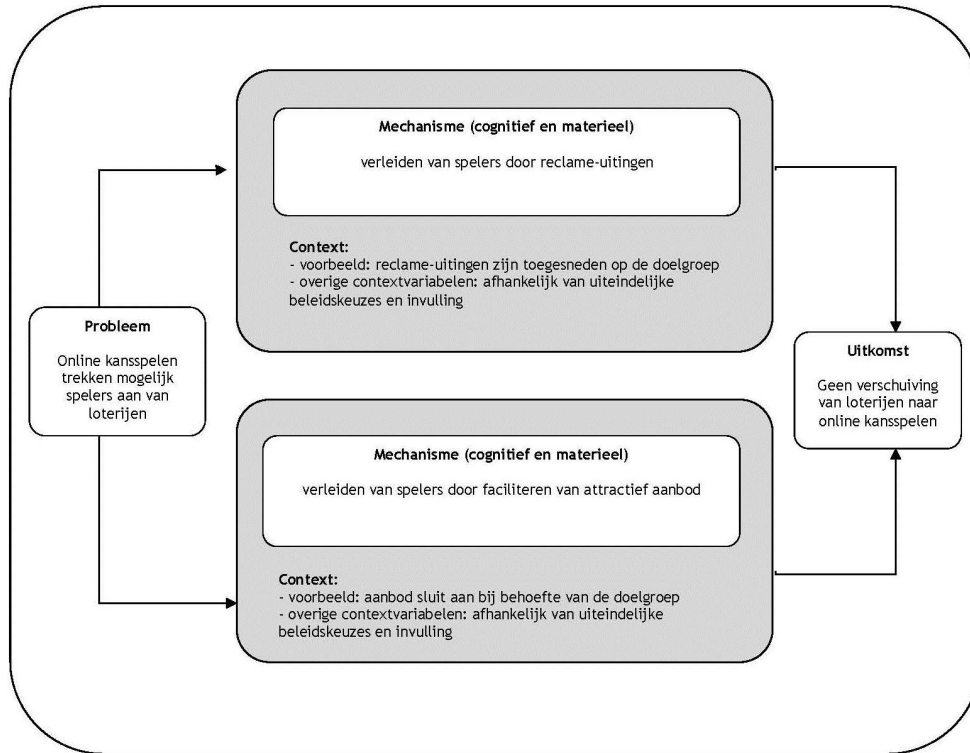
### **Voorkomen mogelijke substitutie**

Om een mogelijke substitutie tussen online kansspelen en loterijen te voorkomen dienen spelers verleid te worden te (blijven) kiezen voor deelname aan loterijen. Verondersteld wordt dat spelers hiertoe kunnen worden verleid door het realiseren van een gevarieerd en attractief aanbod van loterijen. Loterijen krijgen de mogelijkheid te innoveren en daarmee spelers te verleiden, bijvoorbeeld door andere loterijvormen aan te bieden, de winkansen te vergroten en de hoofdprijzen (verder) te verhogen. Voor het werven van deelnemers mogen de loterijen onder voorwaarden reclame- en wervingsactiviteiten uitvoeren (figuur 5.1).

Of deze mechanismen daadwerkelijk optreden is afhankelijk van verschillende contextvariabelen. Zo zullen de reclame-uitingen alleen dan het gewenste effect hebben als deze reclame-uitingen zijn toegesneden op de doelgroep van loterijen. Ook

voor het verleiden van spelers door een attractief aanbod is het van belang dat het aanbod aansluit bij de behoefte van de doelgroep.

Figuur 5.1 Mechanisme voorkomen mogelijke substitutie gericht op spelers

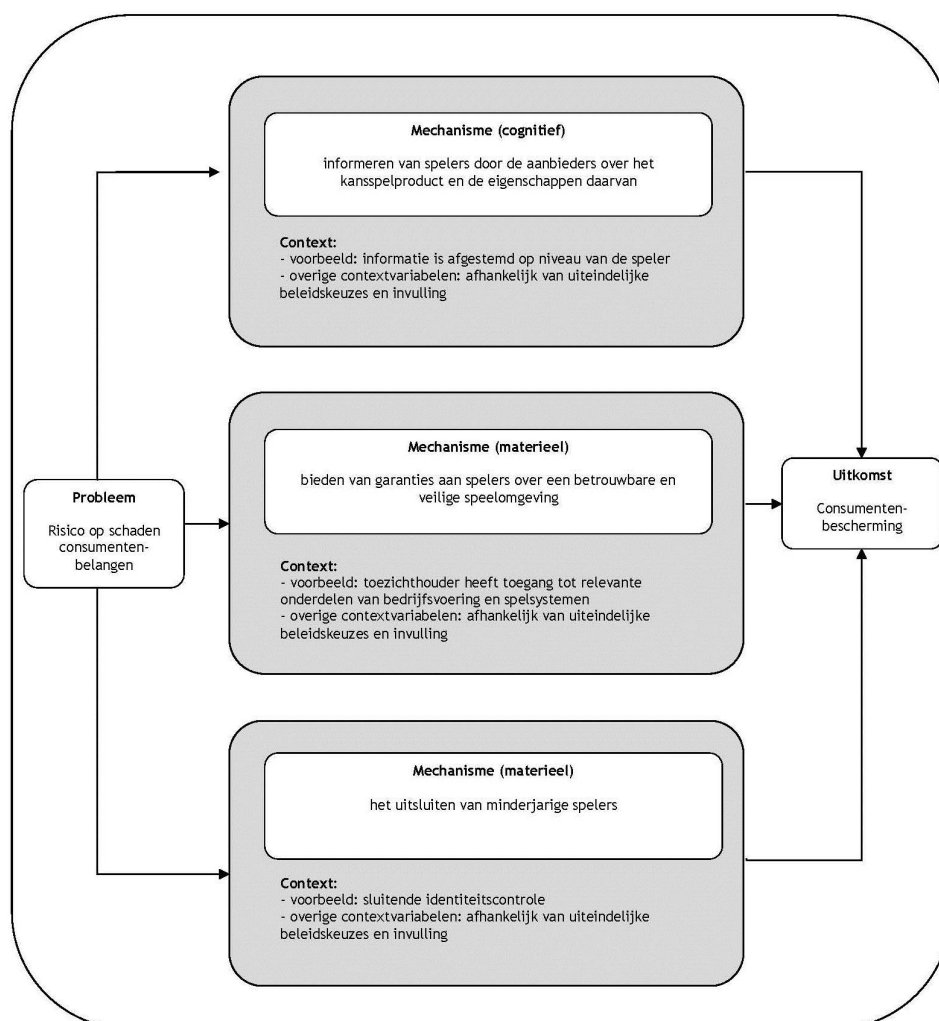


### Beschermen consumenten

Bij het beschermen van consumentenbelangen spelen drie mechanismen een rol. Het gaat ten eerste om het informeren van spelers (door aanbieders), waardoor spelers in staat worden gesteld een goede keuze te maken tussen de verschillende loterijen. Daarnaast wordt spelers garanties geboden over een betrouwbare en veilige deelname door het beschermen van persoonsgegevens. Als derde mechanisme worden minderjarige spelers uitgesloten van deelname aan loterijen. De mechanismen worden weergegeven in figuur 5.2.

Deze mechanismen werken alleen wanneer is voldaan aan bepaalde contextvariabelen. Zo is het bij het informeren van spelers van belang dat de informatie goed wordt afgestemd op het niveau van de speler, terwijl het voor het uitsluiten van minderjarige spelers belangrijk is dat er sprake is van een sluitende identiteitscontrole. Voor het kunnen garanderen van een betrouwbare en veilige speelomgeving is het van belang dat aanbieders de toezichhouder toegang verschaffen tot relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en spelsystemen.

Figuur 5.2 Mechanismen bescherming consumenten gericht op spelers



## 5.4 Sterke kanten en kwetsbaarheden

Op basis van de informatie uit interviews met opstellers, beleidsstukken en literatuur kunnen enkele sterke kanten en kwetsbaarheden van het beoogde beleid worden benoemd.

### Substitutie-effecten

In de herijking van het loterijstelsel is onder meer aandacht voor de mogelijke substitutie tussen loterijen en online kansspelen. Een aanname die hieraan ten grondslag ligt is dat de legalisering van online kansspelen kan leiden tot een verschuiving van deelname aan loterijen naar deelname aan online kansspelen. Er zijn geen onderzoeken beschikbaar die een betrouwbaar beeld geven van de omvang van substitutie-effecten tussen de online markt en de loterijen. De afgelopen jaren zijn weliswaar enkele onderzoeken uitgevoerd naar mogelijke verschuivingen in kansspelgedrag na legalisering van het online aanbod, maar de resultaten van deze onderzoeken zijn niet eensluidend. De beschikbare resultaten zijn bovendien

gebaseerd op vermeende voorkeuren van (potentiële) deelnemers aan kansspelen nadat online kansspelen zijn gelegaliseerd en niet op feitelijk gedrag.

Uit enquêteonderzoek blijkt dat de deelname aan loterijen onder de Nederlandse bevolking hoog is. Ruim de helft van de bevolking (57%) heeft in 2011 recent (het afgelopen jaar) deelgenomen aan loterijen (Bieleman e.a. 2011). In 2005 was dit 61%. In dezelfde periode is het percentage Nederlanders dat recent online heeft gegokt gestegen van 1,0 naar 1,9%. Verder zijn er verschillen in achtergrondkenmerken tussen online spelers en deelnemers aan loterijen. De gemiddelde online speler is relatief jong, man, hoger opgeleid en neemt vooral deel aan casinospelen (APE 2012). Van de deelnemers aan loterijen is de helft man, de gemiddelde leeftijd ruim boven de 50 jaar en 36,8% heeft een HBO of WO opleiding (Bieleman e.a. 2011). De gemiddelde leeftijd van deelnemers aan loterijen is tussen 2005 en 2011 gestegen van 45,4 naar 52,9 jaar.

In interviews met deskundigen wordt opgemerkt dat substitutie tussen online kansspelen en loterijen (zeer) beperkt lijkt te zijn. De vergrijzing onder deelnemers aan loterijen lijkt een belangrijker reden van de daling van het aantal deelnemers dan de huidige concurrentie van het online aanbod.

### **Toename kansspelverslaving**

Hoewel kansspelverslaving voor de nummerloterijen geen probleem is, speelt dit mogelijk wel een rol bij de overige loterijen, de krasloten en de paardenrennen. Voor krasloten zijn de risico's op kansspelverslaving enigszins hoger, met name door de relatief korte duur van de inzet en uitbetaling van de prijs en de beschikbaarheid. Voor weddenschappen op paardenrennen zijn de risico's voor kansspelverslaving hoger dan voor krasloten, maar nog steeds lager dan voor casinospelen en speelautomaten (Kingma 2003). De vraag is wat de mogelijkheden om te innoveren betekenen voor de keuzes van aanbieders van krasloten en paardenrennen en voor de deelname aan deze spelvormen. Tot welke spelvormen deze innovaties zullen leiden en welke gevolgen dit heeft voor kansspelverslaving is nog niet duidelijk.

## 6. EVALUATIEKADER

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de reconstructie van de beleidstheorie waarbij is aangegeven welke beoogde beleidsmaatregelen zouden moeten leiden tot het waarborgen van de doelstellingen van het beleid. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke informatie moet worden verzameld om vast te stellen of de beoogde maatregelen van het gemoderniseerde kansspelbeleid worden uitgevoerd en of de drie doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd. Dit evaluatiekader vormt de vertaling van de beleidstheorie naar concrete en meetbare indicatoren, die in de nulmeting en vervolgmetingen moeten worden gemeten. Daarnaast dienen voor de interpretatie van de context en het procesverloop ook interviews te worden gehouden met vertegenwoordigers van de diverse betrokken partijen. Opgemerkt moet worden dat in het evaluatiekader rekening moet worden gehouden met de uitwerking in de lagere regelgeving die nog moet plaatsvinden. Naar aanleiding van deze uitwerking kunnen nog indicatoren worden toegevoegd aan het evaluatiekader.

De indicatoren verdelen we onder in indicatoren die:

1. inspanningen voor de maatregelen meten (input);
2. kanalisatie en substitutie meten (proces);
3. de te realiseren doelstellingen meten (uitkomst).

Aangezien de maatregelen per deelmarkt (deels) verschillen, wordt een onderscheid gemaakt in indicatoren voor kansspelen op afstand, loterijen, casinospelen en speelautomaten. Voor elke deelmarkt wordt een apart kader opgesteld. Daarnaast wordt een algemeen evaluatiekader opgesteld waarin de indicatoren zijn opgenomen voor het meten van kanalisatie, substitutie en de doelrealisatie van de drie doelstellingen: voorkomen kansspelverslaving; tegengaan fraude en overige criminaliteit; en overige vormen consumentenbescherming. Tevens komen in dit algemene kader de (toezichts)activiteiten van de KSA aan bod.

### **Beoordeling indicatoren**

Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van indicatoren spelen twee factoren een rol. De eerste is de mate waarin de resultaten van de maatregel gerepresenteerd kunnen worden door één of meer indicatoren. De informatiedekking is niet altijd volledig. De bruikbaarheid van een indicator wordt in de tweede plaats bepaald door de kwaliteit van de gegevens die voor het meten van de indicator nodig zijn. Om deze kwaliteit te kunnen beoordelen is elke mogelijke indicator getoetst aan vijf criteria:

1. beschikbaarheid: de exacte bron en de bereidheid van de instantie de gegevens te leveren, ook in de toekomst;
2. validiteit: bevatten de gegevens geen meetfouten en meet de indicator wat het bedoelt te meten;
3. betrouwbaarheid: in hoeverre komen er in de gegevens toevallige fluctuaties voor;
4. volledigheid: worden de gegevens structureel vastgelegd;

5. actualiteit: zijn de gegevens recent vastgelegd.

In de bijlage is een overzicht opgenomen met de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens voor de indicatoren.

Omdat de modernisering nog niet in werking is kan de kwaliteit van de gegevens voor de indicatoren nog niet altijd worden bepaald. Een deel van de gegevens is afkomstig van aanbieders van kansspelen via internet. Deze gegevens zijn pas beschikbaar nadat de wetgeving van kracht is en aanbieders enige tijd actief zijn. Dan kan per indicator worden vastgesteld wat de kwaliteit van de bijbehorende gegevens is. Wel geven we in dat geval aan welke gegevens de aanbieders moeten aanleveren.

## 6.1 Kansspelen op afstand

Om een maatregel uit te voeren dient een inspanning te worden verricht. Deze inspanning dient vervolgens tot resultaten te leiden. Deze resultaten willen we meten. Per doelstelling worden de beoogde maatregelen, de indicatoren en de bron waar de bijbehorende gegevens beschikbaar moeten zijn vermeld. In tabel 6.1 staan de maatregelen die op de deelmarkt kansspelen op afstand worden genomen om de doelstelling voorkomen van kansspelverslaving te realiseren en de indicatoren die daarvoor zijn opgesteld. In tabel 6.2 wordt dit weergegeven voor de doelstelling tegengaan fraude en overige criminaliteit, terwijl tabel 6.3 gaat over de doelstelling overige consumentenbescherming. De gegevens behorende bij de verschillende indicatoren staan in de bijlage vermeld.

Tabel 6.1 **Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving**

Maatregel	Indicator	Bron
Informerer speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</li><li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</li><li>• Vergunninghouders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen</li></ul>	Vergunde aanbieders
Opstellen spelersprofiel met grenzen speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vergunninghouders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen</li></ul>	Vergunde aanbieders

Tabel 6.1 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Bron
Observeren van het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> <li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> <li>• Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van gedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)</li> <li>• Vergunninghouders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van registratie in CRUKS</li> </ul>	KSA + vergunde aanbieders
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Verslavingsfonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten die zijn gefinancierd vanuit het verslavingsfonds</li> </ul>	KSA, Ministeries van VenJ en VWS
Faciliteren variatie in spelaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variatie in spelaanbod vergunde aanbieders</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders KSA + bevolkings-enquête

Tabel 6.2 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Bron
Vaststellen identiteit speler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die middels een kopie van het identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening tot dezelfde persoon herleidbaar zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening van dezelfde persoon zijn</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Registreren financiële transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overdracht van geld tussen spelers onderling</li> <li>• Opnemen transacties in controledatabank</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA

Tabel 6.2 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Bron
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signaleren verdachte transacties</li> <li>• Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties</li> <li>• Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Intelligence Unit (FIU)</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + FIU
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude</li> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen</li> <li>• Samenwerkingsverbanden om afwijkende gokpatronen te detecteren</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA
Screening aanvragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> <li>• Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben of adequaat beleid hebben ter waarborging van de interne betrouwbaarheid</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA

Tabel 6.3 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Bron
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Beschermen spelerstegoeden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die spelerstegoeden van hun spelers beschermen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerlijk verloop aangeboden kansspelen</li> </ul>	KSA
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> <li>• Verstrekken van bonussen afgestemd op het individuele speelgedrag</li> </ul>	Reclamecodecommissie + KSA
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders

### Beoordeling indicatoren

Uit de tabellen 6.1, 6.2 en 6.3 blijkt dat veel van de gegevens die nodig zijn voor het meten van de indicatoren door de vergunde aanbieders en de KSA moeten worden aangeleverd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is momenteel, in overleg met de KSA, bezig te bepalen over welke gegevens van aanbieders de KSA moet kunnen beschikken. Hierbij gaat het om gegevens die aanbieders in de controledatabank moeten opslaan en aan de KSA moeten aanleveren in verband met de rapportageplicht. Om welke gegevens dit exact zal gaan wordt vastgelegd in lagere

regelgeving. Dit betekent dat de kwaliteit van deze gegevens nog niet kan worden beoordeeld.

### *Aanbieders kansspelen op afstand*

Aangezien de modernisering nog niet in werking is getreden zijn de gegevens van de aanbieders van kansspelen op afstand nog niet beschikbaar. Om toch enig inzicht te krijgen is van enkele aanbieders op hun websites en in hun jaarverslagen nagegaan wat zij nu al registreren. Hieruit blijkt dat met name op het gebied van maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving al verschillende zaken worden vastgelegd. Zo staat op websites informatie over de risico's van kansspelen op afstand, zijn links naar hulpverleningsinstellingen geplaatst en wordt spelers de mogelijkheid geboden hun spelerslimiet aan te passen of zich tijdelijk uit te sluiten van het spelaanbod. In jaarverslagen van diverse online aanbieders van kansspelen is aangegeven dat op verschillende manieren het speelgedrag van de spelers in de gaten wordt gehouden. Indien er sprake is van risicovol gedrag wordt contact opgenomen met de speler om te bespreken hoe het speelgedrag kan worden aangepast.

Voor de indicatoren waarmee de inspanningen worden gemeten voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zijn op dit moment enkele gegevens beschikbaar. Zo is duidelijk dat wordt gevraagd naar een kopie van het identiteitsbewijs, adres en een bankafschrift van de tegenrekening. Dit gebeurt echter pas op het moment van uitbetalen, maar voor het storten van geld en spelen is dit niet vereist. Hoe wordt omgegaan met spelers indien er sprake is van verdenking van fraude of andere kansspelgerelateerde criminaliteit is niet duidelijk. Wel wordt in jaarverslagen aangegeven dat medewerkers worden opgeleid c.q. getraind in het opsporen van verdachte transacties.

Op de website staan verder onder meer de wijze van prijsbepaling, de wijze van betaling en uitbetaling en waar een speler terecht kan met vragen en klachten. Met behulp van deze gegevens kan de indicator 'vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken' worden gemeten. Daarnaast staan in de voorwaarden verschillende manieren genoemd waarmee de persoonsgegevens van de spelers worden beschermd. Tevens staat op de sites vermeld dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen. Niet duidelijk wordt echter of en hoe dit bij inschrijving wordt gecontroleerd.

## **6.2 Casinospelen**

Holland Casino is momenteel de enige vergunde exploitant van speelcasino's. Om de doelstellingen van het kansspelbeleid te bereiken is staatsaandeelchap en beperking van het aantal aanbieders volgens het kabinet niet langer nodig. Holland Casino met 14 vestigingen wordt gesplitst en geprivatiseerd; tien vestigingen zullen als groep worden verkocht en de overige vier worden afzonderlijk verkocht. Daarnaast mogen er nog twee nieuwe vergunningen voor speelcasino's worden verleend. In de tabellen

6.4, 6.5 en 6.6 staan de maatregelen en de daarbij behorende indicatoren voor de deelmarkt casino's weergegeven.

**Tabel 6.4 Casinospelen: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving**

Maatregel	Indicator	Bron
Informerer speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</li> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het signaleren van problematisch speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkingsenquête
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)</li> </ul>	KSA
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkingsenquête
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkingsenquête

**Tabel 6.5 Casinospelen: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit**

Maatregel	Indicator	Bron
Vaststellen identiteit speler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die middels een kopie van het identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkingsenquête
Registreren financiële transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoren van transacties</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Signaleren verdachte transacties</li> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties</li> <li>Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Intelligence Unit (FIU)</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + FIU

Tabel 6.5 Casinospelen: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Bron
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude</li> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA
Screening aanvragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> <li>• Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA

Tabel 6.6 Casinospelen: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Bron
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerlijk verloop aangeboden kansspelen</li> </ul>	KSA
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclamecodecommissie + KSA
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders

### Beoordeling indicatoren

Aangezien de splitsing en privatisering nog moet plaatsvinden zijn de gegevens van de speelcasino's nog niet volledig beschikbaar. Om toch enig inzicht te krijgen in welke gegevens beschikbaar zijn is voor Holland Casino nagegaan wat zij nu al registreren.

Voor de indicatoren die horen bij de maatregelen voor het voorkomen van kansspelverslaving worden bij Holland Casino diverse gegevens vastgelegd. Zo moet elke bezoeker zich identificeren en worden de achtergrondgegevens van elke bezoeker vastgelegd. Ook wordt het speelgedrag gemonitord en zijn de medewerkers van Holland Casino getraind in het beoordelen van het speelgedrag en het constateren van veranderingen daarin. Mocht daar aanleiding voor zijn dan wordt volgens Holland Casino een gesprek gevoerd waarin de bezoeker wordt aangesproken op zijn bezoekfrequentie en wordt ingegaan op de risico's van het spel. Indien het speelgedrag niet verandert of verergert bestaat de mogelijkheid voor een entreeverbod op eigen verzoek of op initiatief van Holland Casino.

Verder heeft Holland Casino mede in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een antiwitwasbeleid. Het antiwitwasbeleid kent twee belangrijke pijlers: een cliëntenonderzoek en het melden

van ongebruikelijke transacties. In haar jaarverslag geeft Holland Casino aan dat in het kader hiervan de volgende acties worden ondernomen: gasten identificeren en de identiteit verifiëren; doel en aard van het bezoek vastleggen en transacties van de gast monitoren; ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit melden; overboekingen van geldbedragen volgen en labelen; de relatie beëindigen en een entreeverbod opleggen indien Holland Casino daartoe aanleiding ziet; en trainingen geven aan medewerkers.

Ook op het gebied van de inspanningen in het kader van de overige vormen van consumentenbescherming zegt Holland Casino diverse gegevens vast te leggen. Zo heeft het, vooruitlopend op de nieuwe privacyrichtlijnen van de Europese Unie, een privacy officer aangesteld die zich bezighoudt met de naleving van de bescherming van persoonsgegevens. Voor het eerlijk verlopen van het spel hanteert Holland Casino verschillende interne controlemaatregelen. Daarnaast is er sprake van extern toezicht door de KSA. De KSA voert controles op speelautomaten uit naar aanleiding van klachten van bezoekers van Holland Casino.

Indien de toekomstige exploitanten van speelcasino's al deze gegevens gaan vastleggen dan kan de kwaliteit van de gegevens voor de input-indicatoren voor een groot deel als goed worden beoordeeld.

### **Speelautomaten**

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft voor de deelmarkt speelautomaten (nog) geen beleidsvisie geformuleerd. Voor het evaluatiekader kunnen geen indicatoren worden opgesteld die de inspanningen en resultaten meten van nieuwe maatregelen. Aangezien speelautomaten veel risicovolle spelkenmerken hebben voor het ontwikkelen van een kansspelverslaving (Kingma 1993) is het wel van belang indicatoren voor de deelmarkt speelautomaten mee te nemen (tabellen 6.7, 6.8 en 6.9).

**Tabel 6.7 Speelautomaten: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving**

Maatregel	Indicator	Bron
Informereren speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</li> <li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en - frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> <li>• Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> <li>• Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het signaleren van problematisch speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders

Tabel 6.7 Speelautomaten: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Bron
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)</li> </ul>	KSA
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + bevolkings-enquête

Tabel 6.8 Speelautomaten: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Bron
Screening aanvragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> <li>Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA

Tabel 6.9 Speelautomaten: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Bron
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klachten fraude speelautomaten</li> <li>Klachten uitkeringspercentage speelautomaten</li> </ul>	KSA
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclamecodecommissie + KSA
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders

### *Beoordeling indicatoren*

Om inzicht te krijgen in welke gegevens beschikbaar zijn voor de indicatoren op de deelmarkt speelautomaten zijn de websites bekeken van de VAN (Vereniging Automatenhandel Nederland, de brancheorganisatie voor exploitanten van

speelautomaten) en enkele grote aanbieders. Tevens is bij enkele grote aanbieders nagevraagd wat zij zoal registreren.

Voor de indicatoren die horen bij de maatregelen voor het voorkomen van kansspelverslaving dienen de aanbieders van speelautomaten diverse gegevens vast te leggen. Op de website van de VAN wordt aangegeven dat iedere exploitant van een speelautomatenhal op het gebied van verantwoord spelen dient te voldoen aan de wettelijke eisen van: toegangscontrole; informatie verstrekken aan spelers (o.a. informatie over verantwoord spelen); toezichthouden op gasten; het volgen van cursussen kansspelproblematiek door alle medewerkers. Volgens enkele grote aanbieders wordt het speelgedrag in de gaten gehouden en mocht daar aanleiding voor zijn dan wordt een speler op zijn/haar speelgedrag aangesproken. In dit gesprek dient onder meer te worden ingegaan op het speelgedrag, de mogelijkheden van vrijwillige lokale toegangsverboden en de doorverwijzingsmogelijkheden naar hulpverlening.

Speelautomaten worden sinds 1 januari 2014 niet meer periodiek gecontroleerd. De controles vonden plaats om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. De KSA controleert nu alleen nog naar aanleiding van klachten van consumenten. Ook het feit dat een speelautomaat niet meer voldoet aan het wettelijke verplichte minimum uitkeringspercentage wordt sinds 2014 alleen gecontroleerd naar aanleiding van klachten van consumenten. De KSA geeft in haar marktscan aan dat zij in 2013 35 klachten over kansspelautomaten heeft ontvangen (KSA 2014).

Op basis van de reeds beschikbare gegevens kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van de gegevens voor deze indicatoren in het algemeen als goed kan worden bestempeld.

### **6.3 Loterijen**

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven, zijn er tot op heden geen beleidsmaatregelen voorgesteld op het gebied van de herijking van het loterijstelsel die direct op de drie doelstellingen zijn gericht. Kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit vormen bij loterijen geen noemenswaardig probleem. Daarnaast zijn de consumenten reeds goed beschermd. Het is echter wel van belang dat de eventuele nieuwe vergunde aanbieders van loterijen de consumenten dezelfde bescherming bieden. Het evaluatiekader bevat dan ook indicatoren op het gebied van overige consumenten bescherming (tabel 6.10). Overigens kan de verdere uitwerking van de herijking van het loterijstelsel aanleiding geven voor het toevoegen van indicatoren.

Tabel 6.10 Loterijen: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Bron
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	Vergunde aanbieders
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclamecode-commissie + ACM
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders

### Beoordeling indicatoren

Momenteel hebben loterijen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen zichzelf verplicht zowel de Gedragscode als de Reclamecode voor vergunde aanbieders van kansspelen te volgen. Volgens beide codes dienen de aanbieders de consument goed te informeren over het legale aanbod. De vergunninghouders moeten zorg dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van de wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen. Klachten over aanbieders van loterijen kunnen nu worden gemeld en geregistreerd bij Consuwijzer. Dit is het overheidsloket voor consumenten van Autoriteit Consument & Markt. (ACM). ACM is een toezichthouder die zich sterk maakt voor consumenten en bedrijven. Dit doet zij onder meer door in actie te komen tegen bedrijven die zich niet aan de regels houden.

De gegevens voor de overige indicatoren dienen te worden aangeleverd door de vergunde aanbieders van loterijen. Veel van de benodigde informatie is te vinden op de websites van deze aanbieders. Zo staat aangegeven hoe de uitbetaling van de prijzen verloopt, hoe wordt om gegaan met persoonsgegevens en dat alleen personen van 18 jaar of ouder aan de loterij mogen deelnemen.

Het merendeel van de gegevens voor het meten van de indicatoren worden momenteel al vastgelegd en zijn bruikbaar. De kwaliteit van de indicatoren is daarmee in het algemeen goed te noemen.

## 6.4 Algemeen

In deze paragraaf komt het algemene evaluatiekader aan bod. Hierin zijn de indicatoren opgenomen voor het meten van kanalisatie, substitutie en de doelrealisatie van de drie doelstellingen: voorkomen kansspelverslaving; tegengaan fraude en overige criminaliteit; en overige vormen consumentenbescherming. Allereerst wordt ingegaan op de (toezichts)activiteiten van de KSA.

## KSA

Als onafhankelijke toezichthouder dient de KSA voor een goed gereguleerd en betrouwbaar aanbod van kansspelen te zorgen. In onderstaande tabellen (6.11, 6.12 en 6.13) staan de indicatoren weergegeven die de (toezichts)activiteiten in kaart brengen.

Tabel 6.11 KSA: indicatoren voorkomen kansspelverslaving

	Indicator	Bron
Coördinatie door KSA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Overleg tussen betrokken partijen op initiatief van KSA</li></ul>	KSA
Toezicht door KSA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vergunninghouders waar nader onderzoek is verricht</li><li>• Vergunninghouders die onder verscherpt toezicht staan</li><li>• Vergunninghouders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd</li><li>• Aanbod zonder vergunning (illegaal aanbod onder meer door inzetten mystery spelers bij kansspelen op afstand)</li><li>• Internationale samenwerking KSA</li><li>• Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer op preventiebeleid aanbieders en gebruik controledatabank)</li></ul>	KSA

Tabel 6.12 KSA: indicatoren tegengaan fraude en overige criminaliteit

	Indicator	Bron
Toezicht KSA op naleving regels	<ul style="list-style-type: none"><li>• Overleggen van keuringsrapporten aan de KSA</li><li>• Vergunninghouders met interne controleurs</li><li>• Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer door gebruik controledatabank, rapportages aanbieders en onderzoek door KSA)</li></ul>	Vergunde aanbieders + KSA

Tabel 6.13 KSA: indicatoren overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Bron
Toezicht KSA op naleving regels	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer rapportages aanbieders, onderzoek door KSA en klachten consumenten)</li></ul>	KSA

### *Beoordeling indicatoren*

Momenteel beperkt de rol van de KSA zich tot de bestaande landgebonden vergunninghouders. Een deel van de benodigde gegevens wordt nu al door de KSA geregistreerd. Zoals al aangegeven is het ministerie van Veiligheid en Justitie momenteel, in overleg met de KSA, bezig met het bepalen welke gegevens zij van de toekomstige vergunde aanbieders in een controledatabank beschikbaar dient te hebben en welke gegevens in verplichte rapportages beschikbaar dienen te zijn. De gegevens die nu worden vastgelegd zijn bruikbaar voor het meten van de indicatoren. Over de totale kwaliteit kan echter nog niks worden gezegd aangezien nog niet bekend is wat precies zal worden vastgelegd.

## Kanalisisatie en substitutie

Kanalisisatie vormt een scharnierpunt van het gemoderniseerde beleid. Om de drie doelstellingen te bereiken is het belangrijk spelers zo veel mogelijk naar het gereguleerde aanbod te leiden. Voor het vaststellen van de effectiviteit van het kansspelbeleid is het dan ook van belang de kanalisatiegraad te meten (tabel 6.14). Het kabinet beoogt daarbij voor kansspelen op afstand een kanalisatiegraad van 80%. Dit houdt in dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij vergunde aanbieders van kansspelen op afstand.

Tabel 6.14 Indicator **kanalisisatie**

Indicator	Bron
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lijst van vergunde aanbieders op website KSA</li><li>• Deelname aan legale en illegale kansspelen</li><li>• Deelname aan legale en illegale kansspelen op afstand</li><li>• Omzetten en marketingbudgetten vergunde aanbieders</li></ul>	Bevolkings-enquête + KSA + vergunde aanbieders

Naast kanalisatie vormt substitutie een sleutelbegrip in de beleidsstukken over het gemoderniseerde kansspelbeleid. De mogelijkheid bestaat dat het legaliseren van kansspelen op afstand gevolgen heeft voor deelname aan landgebonden kansspelen. In tabel 6.15 staan de indicatoren voor substitutie en de bron voor het aanleveren van de daarbij behorende gegevens weergegeven.

Tabel 6.15 Indicatoren **substitutie**

Indicator	Bron
<ul style="list-style-type: none"><li>• Spelers die overstappen van het landgebonden aanbod naar het online aanbod en vice versa</li><li>• Spelers die overstappen van illegaal naar legaal aanbod van kansspelen en vice versa</li><li>• Spelers die overstappen van het aanbod op de ene deelmarkt naar het aanbod op de andere deelmarkt</li><li>• Nieuwe spelers</li><li>• Omzetten en marketingbudgetten vergunde aanbieders</li></ul>	Bevolkings-enquête + vergunde aanbieders

### *Beoordeling indicatoren*

Zowel voor de gegevens waarmee de indicator voor kanalisatie wordt gemeten als voor de gegevens voor het meten van de indicator voor substitutie dient de bevolkings-enquête als voornaamste bron. In de vragenlijst worden vragen opgenomen over de deelname aan verschillende soorten kansspelen, zowel landgebonden als op afstand. Hiermee wordt inzicht verkregen in welk deel van de spelers deelneemt aan legale en illegale kansspelen op afstand. Daarnaast wordt de KSA gevraagd gegevens te leveren over het totale door de Nederlanders gegenereerde brutoresultaat dat wordt behaald bij legale aanbieders van kansspelen op afstand.

Door de deelname aan kansspelen te volgen, met andere woorden op verschillende momenten te meten, kan worden nagegaan in hoeverre er sprake is van een verschuiving tussen de spellen c.q. deelmarkten. Het is echter niet mogelijk om met

zekerheid te zeggen of er sprake is van substitutie. Voor het goed in kaart brengen van substitutie zou een representatieve groep middels longitudinaal onderzoek gevolgd moeten worden. Een andere optie is om in de vragenlijst van de bevolkingsenquête te vragen aan welke kansspelen men voorheen deelnam en op die manier de overstap van het ene naar het andere kansspel in beeld te krijgen.

Mogelijk dat ook de jaarverslagen van de vergunde aanbieders inzicht kunnen geven in (verschuivingen van) omzetten en marketingbudgetten die door de vergunde aanbieders worden uitgetrokken om spelers naar het legale aanbod te bewegen. In de jaarverslagen van Holland Casino en de grotere (Nederlandse) aanbieders van loterijen zijn jaarrekeningen opgenomen waarin de omzet en de uitgaven aan marketing staan vermeld. Uit de jaarverslagen van enkele grote (buitenlandse) aanbieders van kansspelen op afstand blijkt dat zij momenteel alleen totaalcijfers presenteren in hun jaarverslagen en niet uitsplitsen naar landen afzonderlijk.

### Doelrealisatie

In tabel 6.16 staat per doelstelling aangegeven met welke indicatoren de mate van doelrealisatie kan worden vastgesteld.

Tabel 6.16 Indicatoren doelrealisatie

Doelrealisatie	Indicator	Bron
Voorkomen kansspelverslaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelname aan kansspelen naar soort speler</li> <li>• Contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving</li> </ul>	Bevolkings-enquête + IVZ
Tegengaan fraude en overige criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geconstateerde verdachte transacties</li> </ul>	Vergunde aanbieders + KSA + FIU
Overige vormen consumenten-bescherming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming</li> <li>• Attractiviteit van het aanbod van kansspelen</li> </ul>	Bevolkings-enquête

### Beoordeling indicatoren

De indicator ‘deelname aan kansspelen naar soort speler’ wordt gemeten met behulp van de bevolkingsenquête. In de vragenlijst wordt de SOGS (The South Oaks Gambling Screen), een screener voor kansspelverslaving opgenomen. Het meetinstrument SOGS is gebaseerd op het psychiatrische classificatiesysteem DSM IV (Diagnostic and Statistical Manual). De SOGS wordt vaak gebruikt om kansspelverslaving vast te stellen, omdat reeds veel onderzoek is gedaan naar de betrouwbaarheid, de validiteit en de accuraatheid van dit classificatiesysteem. De SOGS wordt beschouwd als valide screener voor pathologisch gokken.

De SOGS-vragenlijst bestaat uit twintig items die screenen op kansspelverslaving. De items bevatten vragen over het verborgen houden van het eigen gokgedrag, het meer tijd en geld aan gokken besteden dan iemand van plan was, het ruzie maken met familie of huisgenoten over gokken, en het geld lenen om te kunnen gokken of om speelschulden af te betalen. De score van deze items wordt de lifetime SOGS-score genoemd. Naast de lifetime SOGS-score wordt een laatste jaar SOGS-score berekend.

Wanneer een item ooit van toepassing is geweest, wordt aan de respondent gevraagd wanneer dit voor het laatst was. De laatste jaar SOGS-score bestaat uit het aantal items dat het afgelopen jaar op de respondenten van toepassing was. In 2011 is alleen gebruik gemaakt van de laatste jaar SOGS-score, aangezien dit de beste maat is waarop kan worden nagegaan in hoeverre er sprake is van een verandering tussen opeenvolgende metingen.

Respondenten met een SOGS-score van vijf of hoger worden ‘probleemspeeler’ genoemd, en respondenten met een SOGS-score van drie of vier ‘risicospeeler’. Bij een SOGS-score van nul, één of twee spreken we van een ‘recreatieve speler’. Daarnaast zijn er respondenten die helemaal niet gokken. Zij worden geclassificeerd als niet-speler. Op deze manier worden de volgende vier groepen onderscheiden: niet-spelers; recreatieve spelers (SOGS 0-2); risicospelers (SOGS 3-4); probleemspelers (SOGS 5 of hoger).

Bij het gebruik van de SOGS spelen echter wel enkele methodologische kwesties. Zo is de SOGS oorspronkelijk bedoeld als diagnostisch instrument waarmee behandelaars een diagnose vaststellen. Aangezien een behandelaar niet wil dat iemand ten onrechte niet als kansspelverslaafde wordt gediagnosticeerd en dus niet behandeld wordt, ligt de lat vrij laag. Dit leidt in een bevolkingsenquête tot een overschatting van het aantal probleemspelers. Daarnaast speelt dat de SOGS oorspronkelijk is gebaseerd op de DSM-III en DSM –III-R. De criteria voor de DSM zijn echter de afgelopen jaren veranderd en inmiddels is in 2013 de DSM-V verschenen.

Om bovenstaande beperkingen van de SOGS te ondervangen wordt voorgesteld om naast de SOGS ook de negen items van de Problem Gambling Severity Index (PGSI) in de vragenlijst op te nemen. Het instrument is speciaal ontworpen voor afname bij prevalentie-onderzoeken. De betrouwbaarheid en validiteit van de PGSI zijn goed, terwijl er sprake is van een hoge correlatie met de SOGS. Door te kiezen voor de SOGS kunnen goede vergelijkingen worden gemaakt met voorgaande metingen in 2005 en 2011. Naast de items van de SOGS en PGSI, zullen mede voor het bepalen van soort speler ook vragen worden opgenomen over aan welk kansspel iemand de meeste tijd dan wel het meeste geld besteedt.

De indicator ‘contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving’ wordt zowel gemeten aan de hand van vragen uit de bevolkingsenquête als met behulp van gegevens van Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ). De IVZ verzamelt via het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) gegevens over de hulpvraag en hulpverlening in de verslavingszorg. De meest recente gegevens die op dit moment beschikbaar zijn gaan over 2013.

De gegevens waarmee de indicator behorende bij de doelrealisatie tegenaan fraude en criminaliteit wordt gemeten, dienen te worden aangeleverd door de vergunde aanbieders en de KSA. Zoals al eerder aangegeven is nog niet (exact) bekend welke gegevens vergunde aanbieders in de controledatabank dienen vast te leggen en welke gegevens zij aan de KSA in verplichte rapportages dienen aan te leveren. Wel geeft

Holland Casino in haar jaarverslag aan dat zij ongebruikelijke transacties melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU), dat overboekingen van geldbedragen worden gevolgd en gelabeld en dat een entreeverbod wordt opgelegd indien Holland Casino hiertoe aanleiding ziet. De FIU registreert alle gemelde ongebruikelijke transacties.

De indicator ‘vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming’ wordt gemeten met gegevens uit de bevolkingsenquête. Mogelijk dat ook de KSA hiervoor gegevens kan leveren, bijvoorbeeld over het aantal keer dat door vergunninghouders onzorgvuldig is omgegaan met persoonsgegevens van spelers.

## **6.5 Metingen**

Vóór de inwerkingtreding van de wetgeving dient een nulmeting te worden uitgevoerd. Deze meting brengt de uitgangssituatie in kaart. Gedurende de in- en uitvoering van de modernisering van het kansspelbeleid zullen vervolgens op meerdere moment metingen worden verricht om zo de ontwikkelingen te kunnen volgen en na te gaan in hoeverre de beoogde doelstellingen worden behaald. In deze metingen zullen naast het verzamelen van de gegevens voor de indicatoren tevens interviews moeten worden gehouden met betrokkenen over de context van de in- en uitvoering. Deze informatie is van belang voor de interpretatie van de resultaten en voor het kunnen vaststellen van de werkzame mechanismen binnen bepaalde contexten.

In tabel 6.17 staat een overzicht van welke gegevens in de nulmeting dienen te worden verzameld. Voor de gegevens over kansspelen op afstand geldt dat gegevens over de spelers dan alleen kunnen worden verzameld via de bevolkingsenquête. De gegevens die moeten worden aangeleverd door de aanbieders kunnen dan nog niet worden verkregen aangezien nog niet bekend is wie de aanbieders zullen zijn. Zodra vergunningen zijn verleend aan aanbieders van kansspelen op afstand zullen deze worden gevraagd de genoemde gegevens met terugwerkende kracht (gegevens over het jaar voordat zij een vergunning hebben ontvangen) aan te leveren.

Tabel 6.17 Nulmeting

Onderdeel	Voorgenomen wijziging kabinet	Bronnen
Prevalentie	N.v.t.	- Bevolkingsenquête - IVZ
Kansspelen op afstand*	Aanbieden toegestaan onder strikte voorwaarden	- Bevolkingsenquête - Vergunbde aanbieders
	Aanbieders moeten over een vergunning beschikken	
	Vergunninghouders betalen 20% kansspelbelasting** (+ 0,5% bijdrage verslavingsfonds en 1,5% bijdrage kansspelautoriteit)	
Casino's	Holland Casino wordt gesplitst en verkocht	- Bevolkingsenquête - Vergunde aanbieders - KSA - FIU - Reclamecodecommissie
	Tien vestigingen verkopen als groep, vier vestigingen afzonderlijk	
	Maximaal 16 vergunningen voor speelcasino's	
	Maximaal zeven aanbieders	
	Vergunningen verdeeld over vijf regio's	
	Casino's blijven 29% kansspelbelasting betalen	
Speelautomaten	Geen formeel aangekondigde nieuwe plannen	- Bevolkingsenquête - Vergunde aanbieders - KSA
Loterijen	Toetreding mogelijk voor nieuwe loterijen met maatschappelijke doelstelling	- Bevolkingsenquête - Vergunde aanbieders - Reclamecodecommissie - ACM
	Verlaging afdrachtpercentage van 50% naar 40%	
	Loterijen blijven 29% kansspelbelasting over uitgekeerde prijzengeld boven € 454 betalen	

\* Alleen gegevens van spelers. Zodra de aanbieders bekend zijn worden gegevens met terugwerkende kracht bij hen opgevraagd.

\*\* Goedkeuring gevraagd van de Europese Commissie vanwege staatssteun.



## **7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES**

Hieronder worden aan de hand van de onderzoeksvragen puntsgewijs de samenvatting en conclusies van ons onderzoek naar de modernisering van het kansspelbeleid besproken. Ons onderzoek in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft allereerst tot doel de beleidstheorie van de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid te reconstrueren. Vervolgens dient op basis hiervan een evaluatiekader te worden opgesteld waarmee de uitvoeringspraktijk en de doelbereiking van het gewijzigde kansspelbeleid geëvalueerd kan worden.

De modernisering van het kansspelbeleid vindt onder meer plaats, omdat het kabinet een meer open vergunningenstelsel beoogt waarin op de verschillende deelmarkten waar mogelijk meerdere aanbieders opereren. Daarnaast is er het groeiende aanbod van kansspelen via internet. Een attractief legaal aanbod van online kansspelen in combinatie met strenge regelgeving en strikt toezicht zou het illegale spelen kunnen doen afnemen.

Voor het reconstrueren van de veronderstelde werking van het gemoderniseerde kansspelbeleid hebben we relevante documenten en beleidsstukken verzameld en bestudeerd. Tevens zijn met in totaal 17 vertegenwoordigers van betrokken instellingen interviews gehouden over de beleidsdoelstellingen van de modernisering van de kansspelen, de voorgenomen maatregelen en de veronderstelde werkzame mechanismen om die te behalen. Om de modernisering van het kansspelbeleid te monitoren hebben we de beleidstheorie omgezet in concrete en meetbare indicatoren. De eerste bevindingen uit de reconstructie van de beleidstheorie en het evaluatiekader hebben we voorgelegd aan een groep van negen deskundigen tijdens een expertmeeting en met hen besproken. Ten slotte hebben we op basis van de verzamelde informatie dit rapport opgesteld.

### **7.1 Beleidstheorie**

De honderdduizenden Nederlanders die gebruik maken van het illegale online kansspelaanbod spelen onveilig, onbeschermd en eerlijk spel is niet gegarandeerd. De doelstellingen van het kansspelbeleid - bestrijden van kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit en beschermen van consumentenbelangen - staan daardoor onder druk. De voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid moet bijdragen aan het voorkomen dan wel verminderen van deze problemen door maatregelen te treffen die zijn gericht op het gedrag van spelers en aanbieders. Kanalisatie is daarbij van groot belang: aanbieders en spelers moeten verleid worden gebruik te maken van het vergunde, door de overheid gereguleerde deel van de markt voor kansspelen. Dat

speelt vooral een voorname rol bij de regulering van de online kansspelen. Het doel daarbij is een kanalisatiegraad van 80% te halen.

De beoogde modernisering van het kansspelbeleid start met de legalisering van het online aanbod. Daarnaast beoogt het kabinet een herinrichting van het casinoregime en een herijking van het loterijstelsel. Het kabinet is van mening dat het organiseren van kansspelen geen overheidstaak is. Het bereiken van de doelstellingen kan volgens haar ook in een markt waar door concurrentie een attractief aanbod van kansspelen bestaat, mits de voorwaarden strikt zijn en het toezicht stevig. Tevens dient het beleid te worden herzien in het kader van de Europese eis voor horizontale consistentie.

### **Doelstellingen modernisering kansspelbeleid**

- *Wat beoogt de wetgever met de modernisering van het kansspelbeleid? Welke doelstellingen moeten worden bereikt?*

- De maatregelen in zowel het huidige kansspelbeleid als het beoogde gemoderniseerde kansspelbeleid zijn erop gericht de einddoelen te bereiken door enerzijds kansspelverslaving en fraude en overige criminaliteit te bestrijden en anderzijds consumentenbescherming te bevorderen.
- Met het formuleren van deze drie doelstellingen wordt impliciet verondersteld dat de kansspelmarkt zónder bemoeienis van de overheid zal leiden tot een verhoogd risico op toename van het aantal kansspelverslaafden, frauduleuze en criminele praktijken en het schaden van consumentenbelangen.

### **Maatregelen en mechanismen**

- *Wat zijn de veronderstelde doel-middel relaties (mechanismen) waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?*

De vraag is welke factoren in het gedrag van aanbieders en spelers leiden tot kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit en het schaden van consumentenbelangen en op welke wijze wordt verwacht dat de beoogde maatregelen ingrijpen op het gedrag van spelers en aanbieders om deze problemen om te buigen in de richting van de gewenste uitkomsten.

#### *Kanalisatie*

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 beoogde beleid kent verschillende maatregelen gericht op het bevorderen van kanalisatie.

- Vergunde aanbieders mogen onder voorwaarden wervings- en reclame-uitingen gebruiken om consumenten te wijzen op hun aanbod.
- Om de concurrentiepositie van vergunde aanbieders van kansspelen op afstand te versterken wordt een kansspelbelasting van 20% voorgesteld voor legale online kansspelen.

- Het vergunningstelsel biedt ruimte om een gevarieerd spelaanbod te creëren, afgestemd op de actuele behoefte van spelers.
- Door toezicht op het illegale aanbod wordt het (blijven) opereren buiten het gereguleerde aanbod onaantrekkelijker en risicovoller voor spelers en aanbieders.

### *Kansspelslaving*

Eén van de veronderstellingen van zowel het huidige als het beoogde beleid is dat de beschikbaarheid van kansspelen leidt tot verhoogd risico op kansspelslaving. De risico's op kansspelslaving verschillen per type spel: casinospelen en speelautomaten (zowel landgebonden als op afstand) brengen een groter risico op verslaving met zich mee dan loterijen en sportweddenschappen.

- Om kansspelslaving te voorkomen dient het gedrag van aanbieders en spelers dusdanig te worden beïnvloed dat zij verantwoord speelgedrag vertonen, waarmee de kans op het optreden van verslavingsrisico's wordt verkleind.
- Om verantwoord speelgedrag te bevorderen krijgen de vergunninghouders een zorgplicht, die in grote lijnen bestaat uit het informeren van spelers over de risico's van kansspelslaving, het monitoren van speelgedrag en, indien nodig, interveniëren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt. In het uiterste geval worden spelers uitgesloten om aan kansspelen deel te nemen en doorverwezen naar zorg.
- Vergunninghouders dienen hun verslavingspreventiebeleid te overleggen aan de KSA. Dit preventiebeleid dient te zijn afgestemd met de verslavingszorg.
- In het geval van online kansspelen moeten spelers voordat zij kunnen deelnemen een profiel aanmaken, waarin zij vooraf de grenzen van hun spelersgedrag vaststellen. Het gaat daarbij in ieder geval om de frequentie van deelname aan het kansspel en de maximale speellimiet. De gedachte is dat de speler daarmee zelf nadenkt over zijn speelgedrag, zelf zijn grenzen bepaalt en daar controle over heeft.

### *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 kansspelen op afstand goede mogelijkheden om verdachte transactie te onderkennen en te volgen.

- De identiteit van een speler dient met een geldig identiteitsbewijs te worden vastgesteld. Bij kansspelen op afstand dient de speler bovendien een bedrag over te maken vanaf zijn betaalrekening naar zijn speelrekening. Zo wordt aangesloten bij een eerdere identificatie en verificatie van de speler door de betaaldienstverlener.
- De vergunninghouder moet alle transacties met spelers inzichtelijk registreren en beschikbaar stellen aan toezichthouders (onder meer de Kansspelautoriteit (KSA) en de Belastingdienst) via een controledatabank.
- Aanbieders moeten beschikken over middelen om verdachte patronen op te sporen.
- Om indringing vanuit het criminele circuit te voorkomen dienen vergunning-aanvragers uitgebreid te worden gescreend. Bovendien dienen zij een beleid te

voeren met betrekking tot de waarborging van de betrouwbaarheid van hun medewerkers.

### *Consumentenbescherming*

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

- Spelers moeten door de vergunninghouder worden geïnformeerd over de identiteit van de vergunninghouder, het spel, de betaling en de winkansen en waar de speler zijn recht kan halen.
- Kwetsbare personen moeten worden beschermd. Minderjarigen zijn uitgesloten van deelname.
- Spelerstegoeden en eerlijk spel moeten zijn gegarandeerd en misleidende reclame is niet toegestaan.

### *Mechanismen*

In de beleidsreconstructie wordt duidelijk op welke wijze wordt verwacht dat de beoogde maatregelen ingrijpen op het gedrag van spelers en aanbieders om de gewenste kanalisatie te realiseren, kansspelverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit tegen te gaan en consumentenbescherming te bevorderen.

- Het verleiden van spelers en aanbieders om te kiezen voor het vergunde aanbod vormt het belangrijkste mechanisme voor het bereiken van kanalisatie. 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 en loterijen.
- 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.
- 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. Deze mechanismen zijn zowel van toepassing op de markt voor online kansspelen als bij casino's en speelautomaathallen. Gezien het geringe risico op kansspelverslaving bij loterijen gelden deze mechanismen niet voor deze sector.
- Het bestrijden van fraude en overige criminaliteit vindt plaats door de mogelijkheden van spelers om kansspelen te misbruiken te beperken en hun pakkans te verhogen. Het beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit wordt bewerkstelligd door maatregelen die zijn gericht op het vaststellen en verifiëren van de identiteit van spelers en het uitsluiten van verdachte spelers. Ook deze mechanismen zijn alleen van toepassing op de markt voor online kansspelen, casino's en speelautomaathallen en niet voor loterijen.
- Het beschermen van consumentenbelangen 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 spelerstegoeden en het beschermen van persoonsgegevens.

### **Beoordeling beleidstheorie**

- *Is de beleidstheorie realistisch? Zijn de doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd? Zijn de veronderstelde causale relaties (mechanismen) logisch? Welke randvoorwaarden zijn van invloed op de veronderstelde werking van het beleid? Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten?*

- De regulering van de online kansspelen is het meest uitgewerkte onderdeel van de modernisering van de kansspelmarkt. Dit is tevens het onderdeel dat naar verwachting als eerste in werking zal treden.
- De maatregelen voor de regulering van de online kansspelen zijn vaak concreet, expliciet uitgewerkt voor aanbieders en spelers en gerelateerd aan de drie klassieke doelstellingen van het kansspelbeleid. In sommige gevallen wordt verwezen naar lagere regelgeving waarin de details verder zullen worden uitgewerkt en toegelicht.
- De voorgestelde maatregelen voor herinrichting van het casinoregime en de herijking van het loterijstelsel zijn in de beleidstukken minder uitvoerig en expliciet uitgewerkt.

### *Doelgroepen*

- De doelgroep probleemspelers krijgt bijzondere aandacht in het beleid. Probleemspelers kunnen zich zelf uitsluiten of dienen door aanbieders wanneer zij onverantwoord blijven spelen te worden uitgesloten en geregistreerd in een centraal register (CRUKS).
- Afgezien van het weren van minderjarigen en een preventiebeleid gericht op jongvolwassenen tot 24 jaar worden in de beleidsstukken geen concrete maatregelen vermeld gericht op het beschermen van overige kwetsbare groepen. In interviews zijn ook personen met een licht verstandelijke beperking genoemd. Het kansspelbeleid is daar niet duidelijk over. In de praktijk zal het vaak lastig zijn andere kwetsbare doelgroepen te onderscheiden.

### *Sterke kanten en kwetsbaarheden*

In de reconstructie van de beleidstheorie zijn de sterke kanten en kwetsbaarheden van het beleid blootgelegd.

- De beoogde kanalisatie kan in de praktijk worden versterkt door het optreden van een zelfreinigend effect. Aanbieders met een vergunning zullen er op gebrand zijn misstanden en illegaal aanbod te melden.
- Zowel bij het voorkomen van kansspelverslaving als bij het beschermen van consumenten kan er sprake zijn van zelfregulering van de kansspelmarkt. Aanbieders hebben belang bij een goede reputatie. Het schaden van

consumentenbelangen en problematisch speelgedrag van klanten kan aanzienlijke reputatieschade met zich meebrengen.

- Aanbieders van online en landgebonden kansspelen hebben een actieve zorgplicht. In andere landen gaat de zorgplicht minder ver. Een complicatie is dat veel probleemspelers ontkennen dat zij kampen met een gokprobleem.
- Spelers die via het CRUKS worden uitgesloten van deelname aan kansspelen kunnen hun toevlucht zoeken in het illegale aanbod.
- Het detecteren van risico- en probleemspelers aan de hand van bepaalde patronen of veranderingen in iemands spel die kunnen duiden op risicovol speelgedrag is gecompliceerd. Hiervoor ontbreken duidelijke richtlijnen.
- Het weren van probleemspelers leidt volgens enkele geïnterviewden tot een tegenstrijdige prikkel bij aanbieders. Van aanbieders wordt verwacht dat zij problematische spelers actief weren, terwijl juist deze spelers een grote omzet genereren. Verschillende maatregelen voor het voorkomen van kansspelverslaving, het voorkomen van fraude en overige criminaliteit en het beschermen van consumentenbelangen werpen drempels op voor spelers en aanbieders, waardoor ze op gespannen voet staan met de kanalisatiedoelstelling.

### *Randvoorwaarden*

Bij de beleidsreconstructie zijn verschillende contextuele factoren benoemd die van invloed zullen zijn op de werking van de mechanismen. Pas nadat de beleidskeuzes definitief zijn gemaakt en interviews met betrokkenen zijn gehouden over de uitvoering ervan, kan worden nagegaan welke contextvariabelen hierbij daadwerkelijk een rol hebben gespeeld en hoe groot of klein die rol is geweest.

- Een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief kansspelbeleid is het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. De effectiviteit van de maatregelen zal groter zijn naarmate de KSA beter in staat is toezicht uit te oefenen op de vergunningsvoorwaarden, onder meer door toegang tot relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en het spelsysteem.
- Voor het bereiken van de beoogde kanalisatie is het bovendien van belang dat het illegale aanbod actief wordt bestreden.
- Noodzakelijk voorwaarde voor effectieve werking van het CRUKS is een landelijke dekking van dit registratiesysteem en een sluitend controlesysteem, ook tussen verschillende segmenten en vergunninghouders.
- Een belangrijke beïnvloedende variabele voor de effectiviteit van het informeren van spelers is de dosering en timing van de informatie en de mate waarin de informatie is afgestemd op het niveau van de speler.
- Voorwaarde om spelers te kunnen aanspreken op risicovol gedrag is dat er richtlijnen beschikbaar zijn op basis waarvan risicovol speelgedrag herkend kan worden. Op dit moment zijn geen objectieve indicatoren voor problematisch speelgedrag bekend. Vergunninghouders dienen van individuele spelers wel signalen op te vangen die kunnen wijzen op problematisch speelgedrag. Hierbij gaat het onder meer om frequente verhogingen of overschrijdingen van de limieten in het spelersprofiel, ontwikkelingen in speelfrequentie, speelduur en inzetgedrag

en om onheuse bejegening van medespelers dan wel medewerkers van de vergunninghouder.

- Voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit door het registreren en analyseren van transacties is het van belang dat personeel van kansspelaanbieders kennis hebben over het herkennen van verdachte transacties.

### *Neveneffecten*

De belangrijkste mogelijke neveneffecten zijn substitutie tussen het landgebonden en online aanbod, een toenemende vraag door een breder, attractiever aanbod en meer reclameactiviteiten en wellicht banenverlies bij het landgebonden aanbod.

- Afdrachten aan goede doelen en sport worden beschouwd als een positief neveneffect van het kansspelbeleid. De huidige vergunninghouders, met name de loterijen, vrezen voor een substitutie tussen het landgebonden en online aanbod van kansspelen. Ook de goede doelen geven aan te vrezen dat hun inkomsten zullen afnemen. Uit onderzoek naar substitutie tussen het landgebonden en online aanbod blijkt dat dit effect niet kan worden aangetoond, maar ook niet kan worden uitgesloten.
- Goede regulering vereist dat het legale kansspelaanbod dermate attractief is dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders. Legale aanbieders zullen consumenten moeten verleiden gebruik te maken van hun aanbod. De kans bestaat dat prikkels door een attractiever aanbod en reclame- en wervingsactiviteiten van vergunninghouders zullen leiden tot een grotere deelname aan kansspelen.
- Met name geïnterviewde vertegenwoordigers van de landgebonden aanbieders verwachten dat de regulering van het online aanbod van kansspelen zal leiden tot een terugloop van bezoekers aan speelautomatenhallen en Holland Casino en minder werkgelegenheid bij deze aanbieders. Zij wijzen hierbij vooral op het verschil in kansspelbelasting. Bij landgebonden kansspelen bedraagt de kansspelbelasting 29%, terwijl dat voor de aanbieders van online gokspellen 20% zal zijn. Online aanbieders kunnen daardoor hogere winstkansen bieden, waarmee zij voor spelers attractiever zijn.

### *Impliciet doel*

Het heffen van kansspelbelasting staat niet ten dienste van één van de drie doelstellingen van het beleid. De financiële revenuen zijn volgens diverse geïnterviewden voor de overheid mede een reden de online kansspelen te legaliseren en Holland Casino te privatiseren. Anderzijds wordt opgemerkt dat het heffen van kansspelbelasting geen doelstelling van het beleid is, maar inherent is aan het Nederlandse belastingstelsel waarbij op economische activiteiten belasting wordt geheven. Het heffen van kansspelbelasting op online kansspelen vormt een drempel voor het realiseren van een optimale kanalisatiegraad.

- De verwachting is dat een kanalisatiegraad van 80% kan worden gehaald bij een kansspelbelasting van ongeveer 20%. Naarmate het belastingtarief hoger is, zal het lastiger worden deze gewenste kanalisatie te halen is de verwachting van deskundigen.

- Bij een kanalisatie van 80% speelt 20% van de deelnemers aan online kansspelen nog altijd onveilig, onbeschermd en is eerlijk spel voor hen niet gegarandeerd.
- De verlaging van het afdrachtpercentage van 50% naar 40% kan de aanbieders de mogelijkheid bieden om een meer passend en attractief aanbod voor de consument te ontwikkelen.
- Met de goede doelen loterijen (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, Vriendenloterij) is afgesproken dat een verlaging van het afdrachtpercentage niet ten koste zal gaan van de nominale afdrachten.

## 7.2 Evaluatiekader

Het evaluatiekader dient in beeld te brengen welke indicatoren en de daarbij behorende gegevens moeten worden verzameld om de belangrijkste onderdelen uit de beleidstheorie te kunnen evalueren. Het gaat hierbij vooral om de uitvoeringspraktijk en de doelbereiking van het vernieuwde kansspelbeleid, voorafgegaan door een nulmeting.

### Indicatoren voor beoordeling uitvoeringspraktijk en doelbereiking

- *Welke indicatoren zijn relevant om de uitvoeringspraktijk van het kansspelbeleid te beoordelen?*
- *Welke indicatoren zijn relevant om de doelbereiking van het kansspelbeleid te beoordelen?*

- In de reconstructie van de beleidstheorie is aangegeven welke beoogde beleidsmaatregelen zouden moeten leiden tot het waarborgen van de doelstellingen van het beleid. Vervolgens is bij het opstellen van het evaluatiekader nagegaan welke informatie moet worden verzameld om vast te stellen of de beoogde maatregelen van het gemoderniseerde kansspelbeleid worden uitgevoerd en of de drie doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd. Het evaluatiekader vormt de vertaling van de beleidstheorie naar concrete en meetbare indicatoren.
- Per doelstelling is nagegaan welke maatregelen moeten worden uitgevoerd. Deze maatregelen zijn vervolgens omgezet in concrete en meetbare indicatoren.
- Aangezien de maatregelen per deelmarkt verschillen en de verschillende onderdelen gefaseerd worden ingevoerd, is een onderscheid gemaakt naar indicatoren voor kansspelen op afstand, casinospelen, speelautomaten en loterijen. Voor elke deelmarkt is een apart kader opgesteld.
- Bij het opstellen van de indicatoren is een onderscheid gemaakt in input-, proces- en uitkomstindicatoren.
- Met de proces-indicatoren worden kanalisatie en substitutie gemeten. Het betreft de volgende indicatoren: deelname aan legale en illegale kansspelen (kanalisatie); deelname aan legale en illegale kansspelen op afstand (kanalisatie); spelers die overstappen van het landgebonden aanbod naar het online aanbod en vice versa (substitutie); spelers die overstappen van illegaal naar legaal aanbod en vice versa

(kanalisatie); spelers die overstappen van het aanbod op de ene deelmarkt naar het aanbod op een andere deelmarkt (substitutie); nieuwe spelers (kanalisatie).

- Veel spelers maken gebruik van zowel het landgebonden als het online aanbod. Op basis van onder meer speelduur en –inzet kan, wanneer er vervolgmetingen beschikbaar zijn van de bevolkingsenquête, worden nagegaan in hoeverre er sprake is van substitutie tussen het online en landgebonden aanbod.
- Voor het beoordelen van de doelbereiking van het kansspelbeleid zijn de volgende indicatoren opgesteld:
  - voorkomen kansspelverslaving: deelname aan kansspelen naar soort speler en contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving;
  - tegengaan fraude en overige criminaliteit: geconstateerde verdachte transacties;
  - overige vormen consumentenbescherming: vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming; attractiviteit van het aanbod van kansspelen.
- Opgemerkt dient te worden dat in het evaluatiekader rekening moet worden gehouden met de uitwerking in de lagere regelgeving die nog moet plaatsvinden. Naar aanleiding van de uitwerking kunnen nog indicatoren worden toegevoegd aan het evaluatiekader.

### **Metten van indicatoren en gegevens**

- *Hoe kunnen deze indicatoren op een verantwoorde manier worden gemeten? Welke gegevensbronnen en methoden van dataverzameling zijn daarvoor nodig? Is er enige zekerheid dat deze databronnen (ook) in de toekomst beschikbaar zijn?*
- *Op welke wijze dienen de indicatoren te worden gemeten?*
- *Zijn de gegevens beschikbaar en zo ja zijn die gegevens valide, betrouwbaar, volledig en actueel?*

- De belangrijkste bronnen voor het aanleveren van de gegevens behorende bij de indicatoren zijn de (jaarverslagen van de) vergunde aanbieders, de KSA en de bevolkingsenquête.
- De KSA is momenteel, in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie, bezig te bepalen over welke gegevens van aanbieders de KSA moet kunnen beschikken. Hierdoor is het nog niet mogelijk om aan te geven wat de kwaliteit van deze gegevens zal zijn. De lijst met gegevens die volgens ons dienen te worden aangeleverd door de KSA kan aan haar worden voorgelegd. Zij kan dan bij het bepalen van de gegevens die ze wil gaan vastleggen hiermee rekening houden.
- Aangezien de modernisering nog niet in werking is getreden zijn er nog geen vergunde aanbieders van kansspelen op afstand. Om toch inzicht te krijgen in de mogelijkheden, zijn enkele websites en jaarverslagen bestudeerd en geanalyseerd. Hieruit blijkt dat al diverse gegevens worden vastgelegd die relevant zijn voor het meten van de indicatoren. Een groot deel van de gegevens die betrekking hebben op het informeren van spelers staat op de website. Het verzamelen van deze gegevens is derhalve mogelijk door de websites van de op dat moment vergunde

aanbieders te analyseren. De overige gegevens moeten worden opgevraagd bij de desbetreffende aanbieders.

- Hetzelfde geldt voor de exploitanten van speelcasino's. Op dit moment is Holland Casino de enige vergunde exploitant. Aan de hand van haar website en jaarverslag is nagegaan wat zij allemaal al vastlegt. Hieruit blijkt dat diverse gegevens op een goede manier worden geregistreerd. Indien ook de toekomstige exploitanten van speelcasino's al deze gegevens gaan vastleggen kan de kwaliteit van de gegevens voor de input-indicatoren voor een groot deel als goed worden beoordeeld.
- Concluderend kan worden gesteld dat van een deel van de gegevens nog niet duidelijk is wat de kwaliteit is, omdat deze nog niet beschikbaar zijn c.q. nog niet worden vastgelegd. De kwaliteit van de gegevens die al wel worden vastgelegd is in het algemeen goed en bruikbaar.

### **Nulmeting**

- *Welke indicatoren dienen in een nulmeting te worden gemeten?*
- *Hoe kunnen waar mogelijk tijdsreeksen worden gecreëerd met onderzoeksgegevens uit 2005 en 2011?*

- Voor de inwerkingtreding van de wetgeving wordt een nulmeting uitgevoerd die de uitgangssituatie in kaart brengt. De indicatoren die in ieder geval in de nulmeting moeten worden meegenomen zijn: deelname aan kansspelen naar soort speler en soort kansspel; contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving; geconstateerde verdachte transacties; vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming; en attractiviteit van het aanbod van kansspelen.
- Het is van belang om eveneens de deelname aan en het aanbod van illegale kansspelen mee te nemen in de nulmeting.
- Tevens kunnen de al beschikbare gegevens voor het meten van de overige indicatoren worden opgevraagd.
- De indicatoren die betrekking hebben op deelname aan kansspelen en kansspelverslaving worden gemeten met gegevens uit de bevolkingsenquête en jaarverslagen van aanbieders. De uitvoering van de bevolkingsenquête zal op dezelfde wijze gebeuren als in 2005 en 2011, waardoor vergelijkingen mogelijk zijn. Wel zullen enkele vragen worden toegevoegd die nodig zijn voor het meten van de indicatoren opgenomen in het evaluatiekader.

## LITERATUUR

- Adriaanse, P.C., T. Barkhuysen, S.C.G. van den Bogaert (2011)  
Verdeling van schaarse kansspelvergunningen. In: F.J. van Ommeren, W. den Ouden, C.J. Wolswinkel. Schaarse publieke rechten. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- APE (2012)  
Substitutie tussen online en offline kansspelen. Eindrapportage. Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Den Haag.
- Auer, M., M.D. Griffiths (2012)  
Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29 (4), p. 1-14.
- BCG (2011)  
Onderzoek online markt kansspelen. Eindrapport. The Boston Consulting Group, Den Haag.
- Bex, P.M.H.H., P.A.M. van der Poll, P. Stokman (2013)  
Lastenmeting wetsvoorstel 'kansspelen op afstand'. Onderzoek naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers uit het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand'. SIRA Consulting B.V., Nieuwegein.
- Bieleman, B., S. Biesma, A. Kruize, C. Zimmerman, B. Boendermaker, R. Nijkamp, T. Bak (2011)  
Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Blaszczynski, A., R. Ladouceur, L. Nower, H. Shaffer (2008)  
Informed choice and gambling. Principles for consumer protection. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 2 (1), p. 103-118.
- Bogaert, S.C.G. van den, A. Cuyvers Mjur (2013)  
Legal Opinion. Universiteit Leiden, Leiden.
- Bruin, D. de, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008)  
Kansspelen in andere aarde. Een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders. CVO Research & Consultancy, Utrecht.
- Bruin, D. de, M. Labree (2015)  
Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen. CVO Research & Consultancy, Utrecht.
- Bruin, D. de, M. Labree (2014)  
Kansspelen op afstand. CVO Research & Consultancy, Utrecht / WODC, Den Haag.
- Derevensky, J. (2012)  
Teen gambling. Understanding a growing epidemic. Rowman & Littlefield Publishing, New York.

- Eisen, S.A., N. Lin, M.J. Lyons, J.F. Scherrer, K. Griffith, W.R. True, J. Goldberg, M.T. Tsuang (1998)  
 Familial influences on gambling behavior. An analysis of 3359 twin pairs. *Addiction*, 93 (9), p. 1375-1384.
- Eisen, S.A., W.S. Slutske, M.J. Lyons, J. Lassman, H. Xian, R. Toomey, S. Chantarujikapong, M.T. Tsuang (2001)  
 The genetics of pathological gambling. *Seminars in Clinical Neuropsychiatry*, 6 (3), p. 195-204
- Financial Intelligence Unit – Nederland (2015)  
 Jaarverslag 2014. FIU - Nederland, Zoetermeer.
- Gaming Regulations European Forum (2015)  
 How online games are regulated in Europe. Afkomstig uit: [www.grefs.worldpress.com](http://www.grefs.worldpress.com). Geraadpleegd op 13 juli 2015.
- GIS (2014)  
 Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction. Final report. Gambling Integrity Services.
- Goudriaan, A. (2009)  
 Gokken. In: Franken, I, W. van den Brink (red.) (2009). *Handboek Verslaving*, p. 495-512. De Tijdstroom, Utrecht.
- Griffiths, M.D., R.T.A. Wood (1999)  
 Lottery gambling and addiction. An overview of European research, p. 1-34. Nottingham Trent University, Nottingham.
- H2 Gambling Capital (2013)  
 Benchmark of gambling taxation and license fees in eight European member states. Prepared on behalf of: Netherlands ministry of finance. Final Report. H2 Gambling Capital.
- Hardoon, K., J. Derevensky, R. Gupta (2003)  
 Empirical vs. perceived measures of gambling severity. Why adolescents don't present themselves for treatment. *Addictive Behaviors*, 28, p. 933-946.
- Hof, B., N. Rosenboom, S. van der Werff (2015)  
 Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen. Conjunctanalyse van de keuze voor online kansspelaanbod. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Holland Casino (2014)  
 Jaarverslag 2013. Holland Casino, Hoofddorp.
- Holland Casino (2015)  
 Jaarverslag 2014. Holland Casino, Hoofddorp.
- Homburg, G.H.J., E. Oranje (2009)  
 Aard en omvang illegale kansspelen in Nederland. Regioplan, Amsterdam.
- Hraba, J., W. Mok, D. Huff (1990)  
 Lottery play and problem gambling. *Journal of Gambling Studies*, 6 (4), p. 355-377.
- Huls, N.J.H. (2004)  
 God dobbelt niet. Realiteiten en mythen van kansspelregulering. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

- Ibanez, A., I. Perez de Castro, J. Fernandez-Piqueras, J. Saiz-ruiz (2000)  
Association between the low-functional mao-a gene promotor and pathological gambling. *American Journal of Medical Genetics*, 96 (4), 464-465.
- International Law Office (2004)  
Gambelli Decision May Open Door to Online Gambling. Afkomstig uit: [www.internationallawoffice.com](http://www.internationallawoffice.com) Geraadpleegd op 21 mei 2015
- Kingma, S. (1993)  
Risico-analyse kansspelen. Onderzoek naar de aard en omvang van gokverslaving in Nederland. Vakgroep Vrijtijds wetenschappen, Tilburg.
- Kingma, S. (2004)  
De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving. In: *Sociologische gids*. Jaargang 51.
- Kruize, A., B. Bieleman (2015)  
Problematische gokkers: wie zijn dat? *Verslaving*, 11 (1), p. 20-29. Springer, Houten.
- KSA (2014)  
Marktscan 2013. Analyse van de kansspelmarkt 2013. Kansspelautoriteit, Den Haag.
- Meerkerk, G.J., B. de Rooter, M. van Vliet, A. van der Poel, D. van de Mheen, D. de Bruin, M. Dijkstra, R. Braam (2008)  
De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. IVO, Rotterdam / CVO, Utrecht.
- Moneyval (2013)  
The use of online gambling for money laundering and the financing of terrorism purposes. Council of Europe.
- Nationale Postcodeloterij (2015)  
Denkt u aan opzeggen en stoppen met het steunen van Goede Doelen? Afkomstig uit: <http://www.postcodeloterij.nl/opzeggen.htm>, geraadpleegd op 19 juni 2015.
- Pater, C.J., H.W. Sligte en E. van Eck (2012)  
Verklarende evaluatie. Een methodiek. Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Pawson, R., N. Tilley (1997)  
Realistic Evaluation. Sage, London.
- Potenza, M.N. (2006)  
Should addictive disorders include non-substance-related conditions? *Addiction*, 101 (1), p. 142-151.
- Raad van State (2014)  
Advies W03.14.0047/II
- Remme, H., W. Buwalda (2014)  
Transparante gunningsprocedures voor (schaarse) kansspelvergunningen in Europa.
- Rooij, A. J. van (2011)  
Online video game addiction. Exploring a new phenomenon. IVO, Rotterdam.
- Schrijvers, C., A. Risselada, G.J. Meerkerk (2010)  
Aard en omvang kansspelverslaving in Nederland in 2010. IVO, Rotterdam.

- Slutske, W. S., J.M. Ellingson, L.S. Richmond-Rakerd, G. Zhu, N.G. Martin (2013)  
Shared genetic vulnerability for disordered gambling and alcohol use disorder in men and women. Evidence from a national community-based Australian twin study. *Twin Research and Human Genetics*, 16 (2), p. 525-534.
- Spapens, T., M. Olfers (2013)  
Matchfixing in Nederland. De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. Universiteit van Tilburg / VU Amsterdam.
- Smidts, A. (2012)  
Beslissen en het brein. Een verkenning van de neuro-economie en haar toepassing in marketing. In: *Management en organisatie*, 6, p. 65-80.
- Staatscourant (2014)  
Advies Raad van State inzake het voorstel van wet 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 afstand. Nader Rapport. Nr. 530377, 11 juli 2014.
- TNS NIPO (2014)  
De weg naar legalisering. Diepteonderzoek online kansspelen. TNS NIPO, Amsterdam.
- Williams, R.J., B.L. West, R.I. Simpson (2012)  
Prevention of problem gambling. A comprehensive review of the evidence and identified best practices. Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care, beschikbaar op <https://www.uleth.ca/dspace/handle/10133/3121>.
- WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015)  
Startnotitie WODC-onderzoek. Evaluatiekader en nulmeting van de modernisering van het kansspelbeleid. Projectnummer 2573.

### **Kamerstukken**

- Kamerstukken Tweede Kamer, 1902-1903, 213, nr. 1-2.  
Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 24 557, nr. 134.  
Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 24 557, nr. 135.  
Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 33 996, nr. 3.  
Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 33 996, nr. 4.  
Kamerstukken Tweede Kamer, 2014-2015, 33 996, nr. 6.

### **Rechtspraak**

- Hof van Justitie van de Europese Unie (2003)  
Arrest van het Hof van 6 november 2003. Zaak C-243/01. Gambelli e.a.

## BIJLAGE INDICATOREN EN GEGEVENS

Omdat de modernisering nog niet in werking is kan de kwaliteit van indicatoren nog niet altijd worden bepaald. Een deel van de gegevens is afkomstig van aanbieders van kansspelen via internet. Deze gegevens zijn pas beschikbaar nadat de wetgeving van kracht is en aanbieders enige tijd actief zijn. Dan kan per indicator worden vastgesteld wat de kwaliteit van de gegevens is. Wel geven we in dat geval aan welke gegevens de aanbieders moeten aanleveren.

Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van indicatoren spelen twee factoren een rol. De eerste is de mate waarin de resultaten van de maatregel gerepresenteerd kunnen worden door één of meer indicatoren. Per indicator is nagegaan wat de informatiedekking is: onvoldoende, beperkt, voldoende, volledig. De informatiedekking moet minstens voldoende zijn, anders heeft het geen zin hiervoor gegevens te verzamelen (en zijn derhalve ook niet opgenomen in de tabellen).

De bruikbaarheid van een indicator wordt in de tweede plaats bepaald door de kwaliteit van de gegevens die voor het meten van de indicator nodig zijn. Om deze kwaliteit te kunnen beoordelen is elke mogelijke indicator getoetst aan vijf criteria:

1. beschikbaarheid: de exacte bron en de bereidheid van de instantie de gegevens te leveren, ook in de toekomst;
2. validiteit: bevatten de gegevens geen meetfouten en meet de indicator wat het bedoelt te meten;
3. betrouwbaarheid: in hoeverre komen er in de gegevens toevallige fluctuaties voor;
4. volledigheid: worden de gegevens structureel vastgelegd;
5. actualiteit: zijn de gegevens recent vastgelegd.

In de rest van deze bijlage wordt de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens voor de indicatoren, voor zover mogelijk, weergegeven. Evenals in eerdere onderzoeken, hebben we de gegevens voor de indicatoren beoordeeld op een vijfpuntsschaal: --, -, +/-, +, ++. Gegevens zijn bruikbaar wanneer op alle vijf criteria minimaal een + wordt gescoord.

## 1. Kansspelen op afstand

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informerer speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met informatie op gebruikers-interface</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met informatielink op iedere pagina</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met links naar beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met mogelijkheden om spelers-limieten aan te passen</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met mogelijkheden voor de speler om zichzelf tijdelijk uit te sluiten van het spelaanbod</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen	+	+	+	+	+

<sup>1</sup> Een groot deel van de gegevens over het informeren van de spelers kan via websites van de aanbieders worden verzameld.

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informereren speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een continu zichtbare klok waarmee zichtbaar is hoe lang een speler al speelt en wat het actuele saldo van zijn spelersrekening is</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat spelers informeert over beginsaldo, totale inzet en totale winst of verlies sinds laatste aanmelding en alle transacties van de afgelopen 90 dagen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Opstellen spelersprofiel met grenzen speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat spelers verplicht een spelersprofiel op te stellen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat grenzen stellen aan bezoekfrequentie per dag, week of maand in spelersprofiel heeft opgenomen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat maximale stortingen per dag, week of maand en maximale tegoeden op spelersrekening in het spelersprofiel heeft opgenomen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers op websites vergunde aanbieders met een spelersprofiel</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een bedenktijd heeft ingesteld voor het verhogen van de grenzen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Observeren van het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat speelgedrag registreert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat speelgedrag analyseert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat risicovol speelgedrag signaleert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat contact opneemt met een speler bij risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het aanpassen van het spelersprofiel</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Observeren van het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het nemen van een time out</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het tijdelijk vrijwillig uitsluiten van deelname aan alle risicovolle kansspelen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat hun medewerkers traint c.q. opleidt in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat zijn spelers-profiel heeft aangepast (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat een time out heeft genomen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat vrijwillig tijdelijk is uitgesloten van deelname aan risicovolle kansspelen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat zich vrijwillig heeft ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat onvrijwillig is ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een verzoek heeft ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in CRUKS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat controleert of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders /	Nog niet bekend				

Tabel 1.1 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat contact heeft gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege zijn risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat door een vergunninghouder is geweest op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
Verslavings-fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activiteiten die zijn gefinancierd vanuit het verslavingsfonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>bedrag vanuit het verslavingsfonds dat is besteed aan voorlichting</li> </ul>	Ministeries van VenJ en VWS	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>bedrag vanuit het verslavingsfonds dat is besteed aan onderzoek naar (preventie van) kansspelverslaving</li> </ul>	Ministeries van VenJ en VWS	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>bedrag vanuit het verslavingsfonds dat is besteed aan de kosten van de (anonieme) behandeling van kansspelverslaving</li> </ul>	Ministeries van VenJ en VWS	Nog niet bekend				
Faciliteren van variatie in spelaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variatie in spelaanbod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal verschillende soorten spellen die dor vergunninghouders worden aangeboden</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Speler over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% speler over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 1.2 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Vaststellen identiteit speler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die middels een kopie van het identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat standaard bij inschrijving vraagt naar een identiteitsbewijs</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat bij inschrijving een kopie van zijn identiteitsbewijs heeft moeten inleveren, zich via de webcam heeft moeten identificeren of voor identificatie en verificatie een landgebonden vestiging heeft bezocht</li> </ul>	Bevolkings-enquête	++	++	++	++	++
Vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening tot dezelfde persoon herleidbaar zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening van dezelfde persoon zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat bij inschrijving een bedrag van zijn tegenrekening naar speelrekening heeft overgemaakt</li> </ul>	Bevolkings-enquête	++	++	++	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij inschrijving spelers vraagt een bankafschrift van de tegenrekening te overleggen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat bij inschrijving een bankafschrift van de tegenrekening heeft moeten inleveren</li> </ul>	Bevolkings-enquête	++	++	++	++	++
Registreren financiële transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overdracht van geld tussen spelers onderling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat het is voorgekomen dat spelers onderling geld naar elkaar overmaken</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opnemen transacties in controlebank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een afschrift van alle transacties plaatst in een controledatabank</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				

Tabel 1.2 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signaleren verdachte transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat systematisch transacties registreert</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat systematisch transacties analyseert</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat hun medewerkers opleidt c.q. traint in het opsporen van verdachte transacties</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat verdachte transacties heeft gemeld bij Financial Unit (FIU)</li> </ul>	Vergunde aanbieders kansspelen / FIU	Nog niet bekend				
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat een speler (tijdelijk) heeft uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat een speler heeft uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van witwassen</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerkingsverbanden om afwijkende gokpatronen te detecteren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % vergunninghouders dat onderdeel uitmaakt van een samenwerkingsverband om afwijkende gokpatronen te detecteren</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				

Tabel 1.2 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Screening aanvragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat vereist dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben of adequaat beleid voert ter waarborging van interne betrouwbaarheid</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				

Tabel 1.3 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat op de website duidelijk aangeeft dat zij over een vergunning beschikken</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de wijze van prijsbepaling op de website heeft staan</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de afdracht van belastingen op de website heeft staan</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de wijze van betaling door de speler op de website heeft staan</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

<sup>1</sup> Een groot deel van de gegevens over het informeren van de spelers kan via websites van de aanbieders worden verzameld.

Tabel 1.3 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de wijze van uitbetaling door de vergunninghouder op de website heeft staan</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat op de website uitleg geeft over wat het spelen bij een kansspel-aanbieder inhoudt</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat op de website aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Beschermen spelerste-goeden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die spelerste-goeden van hun spelers beschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat waarborgt dat spelers te alle tijde over hun geld kunnen beschikken</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat spelersrekeningen heeft afgescheiden van het eigen vermogen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat heeft vastgelegd dat zij persoonsgegevens niet aan anderen dan de KSA verstrekt</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				

Tabel 1.3 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de spelers juist en volledig informeert over de verwerking van de persoonsgegevens</li> </ul>	Vergunde aanbieders	++	++	++	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de spelers juist en volledig informeert over het gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij verwerking van de persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de richtsnoeren informatiebeveiliging van het College bescherming persoonsgegevens</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat gebruik maakt van algemeen geaccepteerde beveiligingsstandaarden</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de implementatie en naleving van de maatregelen controleert en evalueert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	Nog niet bekend				

Tabel 1.3 Kansspelen op afstand: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eerlijk verloop aangeboden kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders van wie het spelsysteem is gecontroleerd</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat zich houdt aan de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclame-codecommissie	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat door vergunninghouders de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie zijn overtreden</li> </ul>	Reclame-codecommissie	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met misleidende reclame</li> </ul>	Reclame-codecommissie	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verstrekken van bonussen afgestemd op het individuele speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouder dat werkt met bonussen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	++	++	++	++	++
<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bonussen afstemt op het individuele speelgedrag</li> </ul>		Vergunde aanbieders	Nog niet bekend					
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitdrukkelijk vermeld dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	++	++	++	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij inschrijving controleert of iemand 18 jaar of ouder is</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

## 2. Casinospelen

Tabel 2.1 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspeler verslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informereren speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een brochure over risico's van deelname aan casinospelen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met speeltips voor verantwoorde deelname aan casinospelen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met informatie over beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat speelgedrag registreert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat speelgedrag analyseert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat risicovol speelgedrag signaleert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat contact opneemt met een speler bij risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 2.1 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het instellen van een bezoekbeperking of entreeverbod</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat hun medewerkers traint c.q. opleidt in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat een bezoekbeperking of entreeverbod heeft aangevraagd (op advies van vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 2.1 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat zich vrijwillig heeft ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat onvrijwillig is ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een verzoek heeft ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat door een vergunninghouder is gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat contact heeft gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege zijn risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% speler over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 2.2 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Vaststellen identiteit speler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die middels een kopie van het identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat standaard bij binnenkomst vraagt naar een identiteitsbewijs</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat bij bezoek aan een casino zijn identiteitsbewijs heeft moeten laten zien</li> </ul>	Bevolkings-enquête	++	++	++	++	++
Registreren financiële transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoren transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat transacties monitort</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	+	+	+	+	+
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Signaleren verdachte transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat verdachte transacties heeft gesignaleerd</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat hun medewerkers opleidt c.q. traint in het opsporen van verdachte transacties</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat verdachte transacties heeft gemeld bij Financial Unit (FIU)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / FIU	+	+	+	+	+

Tabel 2.2 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler (tijdelijk) heeft uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler heeft uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van witwassen</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	+	+	+	+	+
Screening aanvragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat vereist dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				

Tabel 2.3 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informatieverplichting vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitleg geeft over de wijze van uitbetaling</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitleg geeft over wat het spelen bij een kansspel-aanbieder inhoudt</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Beschermen persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat de spelers juist en volledig informeert over het gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij verwerking van de persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de richtsnoeren informatiebeveiliging van het College bescherming persoonsgegevens</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 2.3 Casinospelen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eerlijk verloop aangeboden kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders van wie het spelsysteem is gecontroleerd</li> </ul>	KSA	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen</li> </ul>	KSA	+	+	+	+	+
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat zich houdt aan de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat door vergunninghouders de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie zijn overtreden</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met misleidende reclame</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitdrukkelijk vermeldt dat deelname aan casinospelen niet is toegestaan voor minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij binnenkomst controleert of iemand 18 jaar of ouder is</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

### 3. Speelautomaten

Tabel 3.1 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelerverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informereren speler over risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een brochure over risico's van het spelen op speelautomaten</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met speeltips voor verantwoord spelen op speelautomaten</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met informatie over beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat risicovol speelgedrag signaleert</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler aanspreekt op zij/haar speelgedrag bij risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 3.1 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Signaleren van problematisch speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een speler met risicovol speelgedrag wijst op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het instellen van een bezoekbeperking of entreeverbod</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat hun medewerkers traint c.q. opleidt in het observeren van het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Interventie in het speelgedrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat een bezoekbeperking of entreeverbod heeft aangevraagd (op advies van vergunninghouder)</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 3.1 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die staan geregistreerd in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat zich vrijwillig heeft ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat onvrijwillig is ingeschreven in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat een verzoek heeft ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het CRUKS</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				
Geleiden naar zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat door een vergunninghouder is gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat contact heeft gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege zijn risicovol speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% speler over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA / Bevolkings-enquête	+	+	+	+	+

Tabel 3.2 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Screening aanvragers	• Vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag	• % vergunninghouders met een verklaring omtrent gedrag	KSA	Nog niet bekend				
	• Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben	• % vergunninghouders dat vereist dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben	Vergunde aanbieders / KSA	Nog niet bekend				

Tabel 3.3 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informatieverplichting vergunninghouders	• Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken	• % vergunninghouders dat uitleg geeft over de wijze van uitbetaling	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		• % vergunninghouders dat uitleg geeft over wat het spelen bij een kansspel-aanbieder inhoudt	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		• % vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Beschermen persoonsgegevens	• Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	• % vergunninghouders dat de spelers juist en volledig informeert over het gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		• % vergunninghouders dat bij verwerking van de persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de richtsnoeren informatiebeveiliging van het College bescherming persoonsgegevens	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 3.3 Speelautomaten: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Eerlijk spel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klachten fraude speelautomaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal klachten over fraude met speelautomaten dat bij de KSA is gemeld</li> </ul>	KSA	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klachten uitkeringspercentage speelautomaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal klachten over het uitkeringspercentage van speelautomaten dat bij de KSA is gemeld</li> </ul>	KSA	+	+	+	+	+
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat zich houdt aan de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat door vergunninghouders de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie zijn overtreden</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met misleidende reclame</li> </ul>	Reclame-codecommissie	+	+	+	+	+
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitdrukkelijk vermeldt dat spelen op speelautomaten niet is toegestaan voor minderjarigen</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders controleert of iemand 18 jaar of ouder is</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

## 4. Loterijen

Tabel 4.1 Loterijen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Informatie- verplichting vergunning- houders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitleg geeft over de wijze van uitbetaling</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitleg geeft over wat het spelen bij een kansspel-aanbieder inhoudt</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
Beschermen persoons- gegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat bij verwerking van de persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de richtsnoeren informatie-beveiliging van het College bescherming persoonsgegevens</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

Tabel 4.1 Loterijen: beoordeling indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Reclame en werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat zich houdt aan de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</li> </ul>	Reclame-codecommissie / ACM	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat door vergunninghouders de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie zijn overtreden</li> </ul>	Reclame-codecommissie / ACM	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met misleidende reclame</li> </ul>	Reclame-codecommissie / ACM	+	+	+	+	+
Beschermen van kwetsbare personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat uitdrukkelijk vermeldt dat deelname aan loterijen niet is toegestaan voor minderjarigen.</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat controleert of iemand 18 jaar of ouder is</li> </ul>	Vergunde aanbieders	+	+	+	+	+

## 5. Algemeen

Tabel 5.1 KSA: beoordeling indicatoren voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Coördinatie door KSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg tussen betrokken partijen op initiatief van KSA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat op initiatief van de KSA overleg heeft plaatsgevonden tussen vergunninghouders, verslavingszorg, ministerie van V en J en ministerie van VWS</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
Toezicht door KSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders waar nader onderzoek is verricht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders waar nader onderzoek is verricht uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die onder verscherpt toezicht staan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat onder verscherpt toezicht staat uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbod zonder vergunning (illegaal aanbod)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal aanbieders van kansspelen zonder vergunning uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internationale samenwerking KSA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat KSA overleg heeft gehad op internationaal niveau</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer inzetten mystery spelers bij kansspelen op afstand)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat mystery spelers zijn ingezet voor de naleving van de regels door vergunde aanbieders kansspelen op afstand</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				

Tabel 5.2 KSA: beoordeling indicatoren tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Toezicht door KSA op naleving regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleggen van keuringsrapporten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat keuringsrapporten heeft overlegd aan de KSA uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders dat periodieke informatie verstrekt die nodig is voor het toezicht uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders met interne controleurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% vergunninghouders met een functionaris die verantwoordelijk is voor het interne toezicht op de naleving uitgesplitst naar deelmarkt</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer inzetten mystery spelers bij kansspelen op afstand)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat mystery spelers zijn ingezet voor de naleving van de regels door vergunde aanbieders kansspelen op afstand</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				

Tabel 5.3 KSA: beoordeling indicatoren overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Toezicht KSA op naleving regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichtsactiviteiten KSA op naleving regels (onder meer inzetten mystery spelers bij kansspelen op afstand)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat mystery spelers zijn ingezet voor de naleving van de regels door vergunde aanbieders kansspelen op afstand</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				

Tabel 5.4 Beoordeling indicatoren kanalisatie

Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
			beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
• Bevorderen deelname vergunde aanbod	• lijst met alle vergunde aanbieders op website KSA	KSA	++	++	++	++	++
• Deelname aan legale kansspelen	• % spelers dat deelneemt aan legale kansspelen	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	• % spelers dat deelneemt aan illegale kansspelen	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
• Deelname aan legale kansspelen op afstand	• % spelers dat deelneemt aan legale kansspelen op afstand	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	• % spelers dat deelneemt aan illegale kansspelen op afstand	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
• Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders	• omzet (in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
	• marketingsbudget (besteed in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Tabel 5.5 Beoordeling indicatoren substitutie

Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
			beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
• Spelers overstappen van het landgebonden aanbod naar het online aanbod	• % spelers dat deelneemt aan legale kansspelen op afstand	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	• % spelers dat deelneemt aan casinospelen	Bevolkingsenquête	++	++	++	+	+
	• % spelers dat deelneemt aan loterijen	Bevolkingsenquête	++	++	++	++	++
	• % spelers dat op spelautomaten speelt	Bevolkingsenquête	++	++	++	++	++
	• % spelers dat deelneemt aan legale kansspelen op afstand, maar voorheen deelnam aan casinospelen, loterijen en/of speelde op automaten	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
• Spelers die overstappen van illegaal naar legaal aanbod van kansspelen	• % spelers dat is overgestapt van het illegale naar het legale aanbod uitgesplitst naar deelmarkt	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
• Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders	• omzet (in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
	• marketingsbudget (besteed in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Tabel 5.5 Beoordeling indicatoren substitutie (vervolg)

Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
			beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spelers die overstappen van het aanbod op de ene deelmarkt naar het aanbod op de andere deelmarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat deelneemt aan legale kansspelen op afstand</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat deelneemt aan casinospelen</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat deelneemt aan loterijen</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat op speelautomaten speelt</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat deelneemt aan kansspelen op de een deelmarkt, maar voorheen deelnam aan kansspelen op een andere deelmarkt</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+
		Vergunde aanbieders	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nieuwe spelers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat is begonnen met het spelen van kansspelen</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	++	++	++	++

Tabel 5.6 Beoordeling indicatoren doelrealisatie

Doelrealisatie	Indicator	Gegevens	Bron	Kwaliteit				
				beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel
Voorkomen kansspelverslaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deelname aan kansspelen naar soort speler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% Nederlanders dat (het afgelopen jaar) heeft deelgenomen aan kansspelen</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	++	++	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal recreatieve spelers</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal risicospelers</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal probleemspelers</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal professionele spelers</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat contact heeft gehad met de hulpverlening in verband met kansspelverslaving</li> </ul>	Bevolkingsenquête / IVZ	++	++	++	++	++
Tegengaan fraude en overige criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geconstateerde verdachte transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% door de vergunninghouders geconstateerde verdachte transacties</li> </ul>	Vergunde aanbieders / FIU	+	+	+	+	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat (tijdelijk) is uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude</li> </ul>	Vergunde aanbieders / KSA	+	+	+	+	+
Overige vormen consumentenbescherming	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat door vergunninghouders onzorgvuldig is omgegaan met persoonsgegevens van spelers</li> </ul>	KSA	Nog niet bekend				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>% jongeren onder de 18 jaar dat deelneemt aan kansspelen</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
		<ul style="list-style-type: none"> <li>aantal keer dat een speler is aangezet tot onmatige deelneming</li> </ul>	Bevolkingsenquête	++	+	+	++	++
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Attractiviteit van het aanbod van kansspelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% spelers dat het huidige aanbod van kansspelen attractief vindt</li> </ul>	Bevolkingsenquête	+	+	+	+	+



## COLOFON

© WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag  
Auteursrechten voorbehouden

Postadres INTRAVAL  
Postbus 1781  
9701 BT Groningen  
E-mail [info@intraval.nl](mailto:info@intraval.nl)

[www.intraval.nl](http://www.intraval.nl)

Kantoor Groningen:	Kantoor Rotterdam:
St. Jansstraat 2C	Goudsesingel 68
Telefoon 050 - 313 40 52	Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 050 - 312 75 26	Fax 010 - 476 83 76

Juli 2015

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

TEKST	M. Boendermaker, J. Snippe, A. Kruize, B. Bieleman
OPDRACHTGEVER	WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie
OPMAAK	M. Haaijer
OMSLAG	E. Cusiel
DRUK	Copy-Copy Groningen
ISBN	978 90 8874 198 2

**I N T R A V A L**  
Onderzoek en Advies

