

...

Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid

A. Kruise
J. Snippe
J. de Muijnck

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES



Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid

September 2021

Colofon

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

September 2021

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:	A. Kruize, J. Snippe, J. de Muijnck
Opmaak:	M. Haaijer
Opdrachtgever:	WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid



VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval een nieuwe meting modernisering kansspelbeleid uitgevoerd. In 2015 hebben wij een evaluatiekader opgesteld met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die zijn afgeleid uit de reconstructie van de theoretische onderbouwing van het kansspelbeleid. Aan de hand van dit evaluatiekader hebben wij in 2016 een nulmeting uitgevoerd om de omvang van deelname aan (legale en illegale) kansspelen en de stand van de beleidsdoelen te bepalen. Door de lange doorlooptijd van het wetgevingstraject is de nulmeting uit 2016 inmiddels verouderd. Een nieuwe meting van deelname aan (legale en illegale) kansspelen en voor de beleidsindicatoren in 2021 is daarom noodzakelijk geworden. In 2024 dient de wet Koa te worden geëvalueerd. Dit onderzoek vormt hiervoor de basis.

Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Annelies Kruize (projectleider), Jacco Snippe en Jorine de Muijnck van Breuer&Intraval. Daarnaast hebben Maurits Sijtsma, Lilian van Weperen, Gina Pinas en Jasper Huberts bijgedragen aan het verzamelen van informatie. De onderzoekers zijn bijgestaan door wetenschappelijk adviseur prof. dr. A.E. Goudriaan (Universiteit van Amsterdam).

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. A.C.M. Spapens (Universiteit van Tilburg) bedanken voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij het onderzoek hebben begeleid. De commissie bestond verder uit: mr. M.A. van Ommen (ministerie van Justitie en Veiligheid), dr. F.W. Beijaard (WODC), dr. A.W. Hoogendoorn (GGZ inGeest, als vervanger van dr. I.A.L. Stoop), J.G. Keizer (Tactus Verslavingszorg) en drs. F.A. Felsö (Kansspelautoriteit; F.A. Felsö heeft haar lidmaatschap voortijdig beëindigd).

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

Namens Breuer&Intraval
Annelies Kruize, Jacco Snippe en Jorine de Muijnck



INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Samenvatting	I
Summary	V
1 Inleiding	1
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
1.2 Onderzoeksopzet	4
1.3 Leeswijzer	9
2 Deelname en speelgedrag	11
2.1 Aantallen spelers	12
2.2 Deelname aan diverse kansspelen	13
2.3 Deelname kansspelen naar soort speler	17
2.4 Reclame	22
3 Vergunninghouders casinospelen	25
3.1 Voorkomen kansspelverslaving	25
3.2 Tegengaan fraude en overige criminaliteit	31
3.3 Consumentenbescherming	34
4 Vergunninghouders speelautomaten	37
4.1 Voorkomen kansspelverslaving	39
4.2 Fraude en overige criminaliteit	43
4.3 Consumentenbescherming	44
5 Loterijen en sportweddenschappen	47
5.1 Informatieverplichting	48
5.2 Beschermen persoonsgegevens	48
5.3 Reclame en werving	49
5.4 Beschermen kwetsbare personen	50
5.5 Sportweddenschappen	50
6 Kansspelen op afstand	53
6.1 Voorkomen kansspelverslaving	54
6.2 Tegengaan fraude en overige criminaliteit	55
6.3 Consumentenbescherming	56
7 Doelrealisatie kansspelbeleid	57
7.1 Kanalisatie en substitutie	57
7.2 Doelstellingen	59



8 Conclusies	65
8.1 Omvang kansspeldeelname	66
8.2 Doelen kansspelbeleid	67
8.3 Reclame	70
8.4 Vergelijking 2016	70
8.5 Aanvullend onderzoek	72
Bijlage 1 Indicatoren	75
Bijlage 2 Onderzoeksopzet	81





SAMENVATTING

De wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) is op 1 april 2021 in werking getreden. Een half jaar na de inwerkingtreding van de wet, op 1 oktober 2021, gaat de onlinemarkt open. De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn onveranderd, het gaat nog steeds om: voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude, witwassen en overige criminaliteit en het beschermen van consumenten. Met de invoering van de Wet Koa zijn aan het toegestane aanbod strikte(re) regels en voorwaarden gesteld – met name ten aanzien van kansspelverslaving -, terwijl op de naleving daarvan effectief toezicht kan worden gehouden. Spelers dienen zo veel mogelijk naar dit gereguleerde aanbod te worden geleid (kanalisatie).

De komende jaren wil het kabinet de gevolgen van de openstelling van de onlinemarkt voor de doelstellingen van het kansspelbeleid evalueren. Het WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daarom onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval opdracht gegeven om voor openstelling van de onlinemarkt een (nieuwe) meting uit te voeren om de deelname aan (legale en illegale) kansspelen en de stand van de beleidsdoelen in kaart te brengen. Deze meting vormt de basis voor de evaluatie in 2024.

Opzet van het onderzoek

De meting van 2021 dient primair om de stand van de indicatoren en de deelname aan kansspelen in kaart te brengen. Er is hiermee een indruk verkregen in de inspanningen van de huidige vergunde aanbieders om kansspelverslaving te voorkomen, consumentenbelangen van spelers te beschermen en fraude en overige vormen van criminaliteit te bestrijden. De indicatoren zijn afgeleid uit de reconstructie van de theoretische onderbouwing van het kansspelbeleid die Breuer&Intraval in 2015 heeft uitgevoerd. Aan de hand van dit evaluatiekader hebben wij in 2016 een nulmeting uitgevoerd. Door de lange doorlooptijd van het wetgevingstraject was deze nulmeting inmiddels verouderd en is een nieuwe meting noodzakelijk.

In 2024 dient de modernisering van het kansspelbeleid te worden geëvalueerd. De meting van 2021 vormt de basis voor de evaluatie. Dit onderzoek is er daarom op gericht een meetwijze toe te passen die in 2024 op exact dezelfde wijze herhaald kan worden, zodat de uitkomsten één op één vergelijkbaar zijn.

Voor deze meting 2021 hebben we in het voorjaar van 2021 een enquête afgenomen onder het onlinepanel van Kantar (5.876 respondenten) en hebben we gegevens verzameld bij ruim 100 vergunde aanbieders. Daarnaast hebben we gegevens opgevraagd bij de Kansspelautoriteit (Ksa), de Reclame Code Commissie, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ), de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN) en de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland).

In meting 2016 hebben we een aselechte steekproef van de zogenoemde postafgiftepunten aangeschreven voor het invullen van de vragenlijst via internet. Deze methode werd



aangevuld met telefonische afname van de vragenlijst. Deze methode is echter om meerdere redenen niet meer haalbaar. Daarom is gekozen voor de toekomstbestendige methode van een online panel. Dit heeft echter als consequentie dat een vergelijking met de bevolkingsenquête in de meting van 2016 niet mogelijk is. De dataverzameling onder de vergunde aanbieders heeft wel op dezelfde wijze als in 2016 plaatsgevonden. Hierdoor is hier wel een vergelijking mogelijk met de meting van 2016.

Bevindingen

De meting van 2021 biedt inzicht in de inspanningen die de huidige vergunde aanbieders verrichten om uitvoering te geven aan bovengenoemde beleidsdoelstellingen. Daarnaast geeft dit rapport een cijfermatig beeld van deelname aan kansspelen en speelgedrag.

Deelname en speelgedrag

Uit meting 2021 blijkt dat een groot deel van de respondenten (64%) recent heeft deelgenomen (in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête) aan een kansspel. Zij nemen met name deel aan loterijen, op grote afstand gevolgd door krasloten, wedden op sportwedstrijden, speelautomaten, bingo en casinospelen. Van de respondenten heeft 62% recent deelgenomen aan legale kansspelen. De deelname aan illegale kansspelen ligt met ruim 8% beduidend lager.

Op basis van de PGSI (Problem Gambling Severity Index, een screener voor kansspelverslaving) zijn spelers in drie categorieën (risicoklassen) ingedeeld: geen of laag risico op problematisch gokgedrag; matig risico; en hoog risico. In de meting van 2021 telt Nederland naar schatting: tussen de 8,4 en 8,9 miljoen spelers behorende tot de categorie geen tot laag risico; tussen 294.000 en 431.500 spelers met een matig risico; en tussen 162.400 en 268.900 spelers met een hoog risico.

Voorkomen kansspelverslaving

De mate waarin vergunninghouders maatregelen nemen om kansspelverslaving te voorkomen verschilt per kanspelsector en per vergunninghouder. Holland Casino – in 2021 de enige vergunninghouder voor casinospelen – hanteert een Preventiebeleid Kansspelen (PBK) waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen om kansspelverslaving te voorkomen. Uit een enquête onder de exploitanten van speelautomaten blijkt dat de meeste maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen door de helft tot twee derde van de exploitanten wordt toegepast.

Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Holland Casino hanteert verschillende maatregelen om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. De maatregelen die exploitanten van speelautomaten nemen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zijn over het algemeen minder uitvoerig. Holland Casino geeft aan in de afgelopen jaren hun fraude- en witwasbeleid te hebben aangescherpt. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Zo zijn de meldingen die FIU-Nederland ontvang van Holland Casino tussen 2015 en 2020 gestegen. Voor de exploitanten van speelautomaten bestaat geen meldplicht voor ongebruikelijke transacties.



Consumentenbescherming

Holland Casino en de vergunninghouders loterijen geven aan verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat daarbij onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen. Het percentage exploitanten van speelautomaten dat dergelijke maatregelen hanteert verschilt per maatregel en varieert van 22% (informeren van spelers over het gevoerde beleid ter bescherming van persoonsgegevens) tot 78% (vermelden dat spelen op speelautomaten door minderjarigen niet is toegestaan). Bij de Stichting Reclame Code zijn in 2020 vijf klachten gemeld over vergunninghouders loterijen en één over Holland Casino. De klacht over Holland casino is niet gegrond verklaard, terwijl drie van de vijf klachten over vergunninghouders loterijen zijn afgewezen. Over reclame van de overige vergunde aanbieders zijn geen klachten binnengekomen.

Aanvullend onderzoek

Met dit onderzoek is een betrouwbare basis gelegd voor de evaluatie van de wet Koa, die in 2024 uitgevoerd zal worden. Met de data die we voor de indicatoren verzamelen krijgen we echter onvoldoende inzicht in de door de vergunde aanbieders gepleegde inspanningen. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig. Zo zou een kwalitatief aanvullend onderzoek onder hoog risicospeler en kansspelverslaafden, aangevuld met gesprekken met medewerkers van de verslavingszorg zinvol zijn. Daarnaast zouden mystery guests kunnen worden ingezet om te toetsen in hoeverre kansspel aanbieders invulling geven aan de doelstellingen. Met het inzetten van mystery quests wordt aanvullende informatie verkregen over de inspanningen van bijvoorbeeld exploitanten van speelautomaten die kunnen worden vergeleken met de inspanningen die zij zelf zeggen te plegen met de (preventie)maatregelen.





SUMMARY

On 1 April 2021 the Remote Gambling Act (Koa; Kansspelen op afstand) came into effect. On 1 October 2021, six months after the act came into effect, the online market will open. The gambling policy objectives have over the years not changed, it still aims to prevent gambling addiction, to fight fraud and other crime, and to protect consumers. With the introduction of the Remote Gambling Act, strict(er) rules and conditions have been imposed on the permitted offer of games, in particular with regard to gambling addiction. In addition, compliance of these rules and conditions can be effectively monitored. Players should be directed to this regulated offer as much as possible (channelling).

Over the coming years, the government wants to evaluate the consequences of opening up the online market for the gambling policy objectives. Therefore the Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Justice and Security has commissioned research and advice bureau Breuer&Intraval to carry out a (new) measurement before the online market opens. This measurement will map participation in (legal and illegal) gambling and the status of policy objectives, and it will serve as the basis for the evaluation in 2024.

Research Design

The 2021 measurement primarily serves to assess the status of the indicators and the participation in gambling. The results give an indication of the efforts of current licensed providers to prevent gambling addiction, protect consumer interests, and fight fraud and other forms of crime. The indicators are derived from the reconstruction of the theoretical underpinning of the gambling policy that Breuer&Intraval carried out in 2015. Based on this evaluation framework, we performed a baseline measurement in 2016. Due to the long turnaround time of the legislative process, this baseline measurement is now outdated and a new measurement is required.

In 2024, the modernisation of the gambling policy needs to be evaluated. The 2021 measurement forms the basis for the evaluation. Therefore this research is aimed at applying a measurement method that can be repeated in exactly the same way in 2024, so the results can be compared one-to-one.

For this 2021 measurement, we conducted a survey among the Kantar online panel (5,876 respondents) and collected data from more than 100 licensed providers in the spring of 2021. In addition, we have requested data from The Netherlands Gaming Authority (Ksa), the Stichting Reclame Code, the IVZ (Healthcare Information Provision Foundation), the VAN (Dutch Gaming Machine Trade Association) and the Financial Intelligence Unit (FIU).

In the 2016 measurement, we asked a random sampling of "postal drop-off points" to complete the questionnaire via the internet. This method was supplemented by a telephone questionnaire. However, this method is no longer feasible for several reasons. That is why we opted for the future-proof method of an online panel. However, as a consequence a



comparison with the population survey in the 2016 measurement is not possible. The data collection among the licensed providers did take place in the same way as in 2016 which allows for a comparison with the 2016 measurement.

Findings

The 2021 measurement provides insight into the efforts of current licensed providers to implement the above policy objectives. In addition, this report provides a statistical overview of participation and Gambling Behaviour.

Participation and Gambling Behaviour

The 2021 measurement shows that a large part of respondents (64%) has recently (in the 12 months prior to the survey) taken part in gambling. In particular, they participate in lotteries, followed by scratch cards, sports betting, slot machines, bingo and casino games. 62% of the respondents recently participated in legal gambling. Participation in illegal gambling is significantly lower at a little over 8%.

Based on the PGSI (Problem Gambling Severity Index, a screener for gambling addiction), players are classified into three categories (risk classes): no or low risk; moderate risk; and high risk of problem gambling. In the 2021 measurement, the Netherlands has an estimated 8.4 to 8.9 million no- to low-risk players; 294,000 to 431,500 moderate-risk players; and 162,400 to 268,900 high-risk players.

Preventing Gambling Addiction

The extent to which license holders take measures to prevent gambling addiction differs per gambling sector and per license holder. Holland Casino – in 2021 the only license holder for casino games – applies a Gambling Prevention Policy which includes various measures to prevent gambling addiction. A survey among slot machine operators shows that most of the measures to prevent gambling addiction are applied by half to two thirds of the operators.

Fraud and Other Crime

Holland Casino uses various measures to fight fraud and other crime. The measures taken by slot machine operators to fight fraud and other crime are generally less comprehensive. Holland Casino states that it has tightened up its fraud and money laundering policy in recent years and it seems to be paying off. For example, the reports that the Financial Intelligence Unit received from Holland Casino, increased between 2015 and 2020. There is no obligation to report unusual transactions for slot machine operators.

Consumer Protection

Holland Casino and the licensed lotteries state that they are implementing various measures to protect consumers. This includes informing players about the game and the payment method, protecting personal data, offering fair play, and protecting vulnerable groups. The percentage of slot machine operators using such measures varies per measure and varies from 22% (informing players about the policy pursued to protect personal data) to 78% (indicating that playing on slot machines by minors is not permitted). In 2020, five complaints were reported to the Stichting Reclame Code about licensed lotteries and one



about Holland Casino. The complaint about Holland Casino was declared unfounded, three of the five complaints about licensed lotteries were rejected. No complaints were received about advertising from the other licensed providers.

Additional Research

This research provides a reliable basis for the evaluation of the Remote Gambling Act, which will be carried out in 2024. However, the data we collect for the indicators does not give us sufficient insight into the efforts made by the licensed providers. This will require additional research. An additional qualitative research among high-risk gamblers and gambling addicts, supplemented with interviews with addiction care staff, could be useful for example. In addition, mystery guests could be used to test the extent to which gambling providers flesh out the objectives. By using mystery quests, additional information is obtained about the efforts of, for example, operators of slot machines, which can be compared with the efforts they themselves claim to be making concerning the (prevention) measures.



1. INLEIDING

De wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) is op 1 april 2021 in werking getreden.¹ 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.² In de praktijk betreft het vrijwel altijd kansspelen die via het internet worden gespeeld. Door het ontbreken van direct contact tussen speler en aanbieder kan deze vorm van kansspelen grotere en andere risico's op kansspelverslaving en fraude met zich meebrengen dan de traditionele (landgebonden) kansspelen. Tegelijk biedt de technologie die bij kansspelen op afstand nodig is betere mogelijkheden om risico's te beperken.³

Doelstellingen Wet Koa

De beleidsdoelstellingen zijn onveranderd, het gaat nog steeds om: voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude, witwassen en overige criminaliteit en het beschermen van consumenten. Met de invoering van de Wet Koa zijn aan het toegestane aanbod strikte(re) regels en voorwaarden gesteld, terwijl op de naleving daarvan effectief toezicht kan worden gehouden.⁴ Spelers dienen zo veel mogelijk naar dit gereguleerde aanbod te worden geleid (kanalisatie).

Nu de wet van kracht is kunnen aanbieders bij de Kansspelautoriteit (Ksa) een vergunning voor kansspelen op afstand aanvragen. Daarnaast geldt voor alle aanbieders van risicovolle kansspelen dat zij spelers beter moeten beschermen. Vanaf 1 april 2021 gelden de volgende regels:

- Casino's en speelautomatenhallen mogen spelers tijdens hun deelname aan een spel geen bonussen aanbieden.
- Casino's en speelautomatenhallen moeten met advies van ervarings- en verslavingsdeskundigen bepalen wanneer ze ingrijpen bij spelers die verslaafd dreigen te raken. Tevens moeten ze bepalen op wat voor manier ze dit doen. Dit moet worden vastgelegd in een zogeheten verslavingspreventiebeleid.

Een half jaar na de inwerkingtreding van de wet, op 1 oktober 2021, zijn online kansspelen toegestaan.⁵ Alle nieuwe regels gelden dan ook voor de vergunde aanbieders van online kansspelen. Verder geldende de volgende regels:

- Alle aanbieders van risicovolle kansspelen moeten zijn aangesloten op een nieuw, landelijk uitsluitregister het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Wie in het Cruks staat, mag niet naar binnen bij casino's en speelautomatenhallen en mag niet online gokken.

¹ www.rijksoverheid.nl

² Kamerstukken 33996-3.

³ Idem.

⁴ Kamerstukken 33996-3.

⁵ www.rijksoverheid.nl

- Alle aanbieders van risicovolle kansspelen moeten bijhouden welke spelers vaak komen gokken of wedden. Als iemand te vaak komt of te veel geld uitgeeft, moeten zij de speler hierop wijzen.
- Naast aanbieders kunnen ook spelers zichzelf aanmelden voor het Cruks of door hun familie of vrienden worden aangemeld.

Een attractief legaal aanbod van online kansspelen zou deelname aan illegale spelen kunnen doen afnemen.⁶ Met de Wet Koa wordt getracht de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen via internet naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden. Het aanbod dient dermate attractief en passend te zijn dat spelers geen behoefte (meer) hebben illegale online kansspelen te spelen. De doelstelling is dat na drie jaar minimaal 80% van de spelers van online kansspelen bij een legale aanbieder speelt.⁷

Kansspelreclame

Het kansspelbeleid streeft naar kanalisatie door een attractief aanbod van (online) kansspelen. Dit houdt in dat het aanbod voldoende attractief en passend moet zijn zodat spelers naar legaal, betrouwbaar en verantwoord aanbod worden geleid. Kanalisatie vereist een zekere mate van reclame, zodat spelers het legale kansspelaanbod kunnen vinden.⁸

Verschillende leden van de Eerste en Tweede Kamer hebben hun zorgen geuit over het toekomstige reclamebeleid met betrekking tot kansspelen op afstand.⁹ Zij vragen extra aandacht voor deelname van jongeren en jongvolwassenen aan kansspelen en het effect van reclame op deze groep.¹⁰ Beperkende maatregelen met betrekking tot reclame voor kansspelen dienen maatschappelijk kwetsbare groepen – waaronder jongeren – te beschermen. Zo mag kansspelreclame niet gericht zijn op jongeren tot 24 jaar, mensen met psychische problemen, mensen met gokproblemen of mensen met een verstandelijke beperking.¹¹ Het kabinet neemt extra maatregelen om te voorkomen dat reclame voor risicovolle kansspelen maatschappelijk kwetsbare groepen bereiken.¹² Zo mogen bekende personen die jonger zijn dan 25 jaar of die populair zijn onder jongeren geen reclame maken voor kansspelen.

Evaluatiekader en nulmeting

In de Wet Koa is een evaluatiebepaling opgenomen. Om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de gevolgen van de wet op de omvang van deelname aan kansspelen in Nederland en de gevolgen voor de beleidsdoelen is het noodzakelijk inzicht te hebben in de omvang van kansspeldeelname in Nederland en de mate waarin (indicatoren van) de beleidsdoelen worden gerealiseerd.

⁶ Boendermaker, M., J. Snippe, A. Kruize, B. Bieleman. (2015). Kansen met beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelen. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

⁷ Kamerstukken 33996-3.

⁸ Kamerbrief Eerste Kamer. Kenmerk: 2737582. 15 november 2019.

⁹ Kamerstukken 24557-168.

¹⁰ Idem.

¹¹ www.rijksoverheid.nl

¹² Kamerbrief Tweede Kamer. Kenmerk: 2797276. 3 maart 2020.

In 2015 heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval in opdracht van het WODC een evaluatiekader opgesteld met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die zijn afgeleid uit de reconstructie van de beleidstheorie.¹³

Beleidsreconstructie en evaluatiekader

In opdracht van het WODC hebben wij in 2015 de beleidstheorie van de modernisering van het kansspelbeleid (Wet Koa) gereconstrueerd. Vervolgens hebben we op basis hiervan een evaluatiekader opgesteld waarmee de uitvoeringspraktijk en de doelbereiking van het gewijzigde kansspelbeleid geëvalueerd kan worden.

Voor het reconstrueren van de veronderstelde werking van het gemoderniseerde kansspelbeleid zijn relevante documenten en beleidsstukken verzameld en bestudeerd. Tevens zijn met 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 doelstellingen te behalen. Om de modernisering van het kansspelbeleid te monitoren is de beleidstheorie vertaald naar indicatoren. Vervolgens is bij het opstellen van het evaluatiekader nagegaan welke informatie bij wie 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 daarmee de vertaling van de beleidstheorie naar concrete en meetbare indicatoren. Een overzicht van de indicatoren is opgenomen in bijlage 1.

Nieuwe nulmeting

Aan de hand van het evaluatiekader heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval in 2016 een nulmeting uitgevoerd om de omvang van deelname aan (legale en illegale) kansspelen en de stand van de beleidsdoelen te bepalen.¹⁴ Door de lange doorlooptijd van het wetgevingstraject is de nulmeting uit 2016 inmiddels verouderd. De kansspelmarkt is sindsdien veranderd, onder meer door de groeiende deelname aan online kansspelen, economische veranderingen en technologische ontwikkelingen. Een nieuwe meting van deelname aan (legale en illegale) kansspelen en van de beleidsindicatoren in 2021 is daarom noodzakelijk geworden.

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Om in de toekomst betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de gevolgen van de invoering van de Wet Koa op kansspeldeelname in Nederland en de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid, is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de huidige omvang van deelname aan kansspelen en de stand van de beleidsdoelen. In 2024 dient de wet Koa te worden geëvalueerd. Deze nieuwe meting zal de basis vormen voor de evaluatie. Het is daarom van belang dat de meting in 2024 op dezelfde wijze herhaald kan worden zodat de uitkomsten met elkaar zijn te vergelijken.

¹³ Boendermaker, M. e.a. (2015).

¹⁴ Kruize, A. e.a. (2016).

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

'Wat is in 2020 de omvang van de deelname aan (legale en illegale) kansspelen in Nederland en de stand van de indicatoren voor de drie beleidsdoelen, in totaal (de gehele Nederlandse bevolking) en voor specifieke groepen daarbinnen?'

We beantwoorden de probleemstelling met behulp van onderstaande onderzoeksvragen:

1. Wat is op dit moment de totale omvang van kansspeldeelname in Nederland, uitgesplitst naar:
 - type (kans)spel;
 - vergunde c.q. niet vergunde markt;
 - leeftijdscategorie van de speler;
 - geslacht van de speler.
2. Wat is op dit moment de stand van de indicatoren voor de drie doelen van het Nederlandse kansspelbeleid, uitgesplitst naar:
 - type (kans)spel;
 - profiel van de speler (recreatief, risico of probleemspeler);
 - leeftijdscategorie van de speler;
 - geslacht van de speler.
3. In hoeverre zijn jongeren en jongvolwassenen bekend met reclame voor kansspelen en hoe hebben zij die beleefd?

Waar mogelijk:

4. a. Welke verschuivingen zijn er sinds de nulmeting in 2016 opgetreden in de omvang van kansspeldeelname?
b. Welke verschuivingen zijn er sinds de nulmeting in 2016 opgetreden in de stand van de indicatoren voor de drie doelen van het Nederlandse kansspelbeleid?

1.2 Onderzoekopzet

In deze meting hebben we primair gekozen voor een actuele en toekomstbestendige meting van kansspelprevalentie waarmee een betrouwbare basis is gelegd voor de evaluatie van de modernisering van het kansspelbeleid in het jaar 2024. Met deze meting hebben we de uitgangssituatie – de situatie voor de openstelling van de onlinemarkt voor kansspelen op 1 oktober 2021 – in kaart gebracht. Daarvoor hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Online enquête onder het panel van Kantar.
- Gegevens verzameld via website jaarverslagen vergunde aanbieders.
- Interviews vergunde aanbieders over de maatregelen en de uitvoering daarvan.
- Gegevens opgevraagd bij de Kanspelautoriteit (Ksa), de Stichting Reclame Code Commissie, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU).

Corona

De verzamelde gegevens en informatie heeft met name betrekking op het jaar 2020. Dit is ook het jaar van corona en de daarbij behorende maatregelen. Zo waren Holland Casino en speelautomatenhallen in 2020 143 dagen gesloten¹⁵ en golden op 151 dagen van de dagen dat ze wel open waren diverse coronamaatregelen. Bij Holland Casino gaat het hierbij onder meer om 40% lagere beschikbaarheid van speelautomaten, het reduceren van het aantal spelers bij tafelspelen naar maximaal drie in plaats van tien (bij roulette) en het toelaten van bezoekers tot maximaal een derde van de capaciteit. Daarnaast werden poker en dobbelspellen niet aangeboden omdat hierbij de richtlijnen niet goed genoeg geborgd konden worden, moesten bezoekers zich vooraf online registreren en een gezondheidscheck invullen. Aangezien deze maatregelen van invloed zijn op de behaalde resultaten in 2020, worden in het hoofdstuk over Holland Casino ook de gegevens over het jaar 2019 meegenomen. Daarnaast zijn ook in de enquête onder het panel van Kantar vragen meegenomen over deelname aan kansspelen in het jaar voorafgaand aan corona.

Enquête

Het primaire doel van dit onderzoek c.q. deze meting betreft het leggen van een basis voor de meting in 2024; oftewel de optimale vergelijking tussen de huidige en de toekomstige meting. Een secundaire doelstelling is dat de huidige meting (2021) ook met de vorige meting (2016) kan worden vergeleken.

Vergelijkbaarheid 2016¹⁶

Voor het uitzetten van een enquête uit onder de Nederlandse bevolking zijn we in verband met de wens van vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de meting van 2021 met de meting van 2016 nagegaan of de dataverzameling op dezelfde wijze als in 2016 kon worden uitgevoerd. In 2016 hebben we op basis van een steekproef van zogenoemde postafgiftepunten respondenten aangeschreven en de mogelijkheid geboden de vragenlijst via internet te beantwoorden. Respondenten die de internetenquête niet invulden hebben we vervolgens telefonisch benaderd. Deze methode is echter om meerdere redenen in 2021 niet langer haalbaar. Zo is er de laatste jaren sprake van een dalende responstrend en blijkt het steeds lastiger om sommige populaties in onderzoek te betrekken. Door wet- en regelgeving (onder andere AVG) zijn daarnaast steeds minder bronnen beschikbaar voor verrijking van steekproefbestanden met telefoonnummers. Bovendien neemt de vraag naar verrijking af, waardoor er steeds minder in deze bronnen wordt geïnvesteerd en de kwaliteit verder daalt.

Subpopulaties die bij het online invullen ondervertegenwoordigd zijn, zijn door de beperkte beschikbaarheid van telefoonnummers lastig te bereiken en prikkels om ze te stimuleren zijn ontoereikend. In de toekomst zal dit probleem eerder groter dan kleiner worden. Vanwege de toekomstbestendigheid van de meting van kansspelprevalentie hebben we in overleg met de begeleidingscommissie voor een andere methode gekozen: een online panel. In de bijlage wordt verder ingegaan op de vergelijkbaarheid.

¹⁵ Van 12 maart tot juli 2020, twee weken in november 2020 en vanaf 14 december 2020.

¹⁶ In de bijlage wordt uitgebreider ingegaan op de vergelijkbaarheid met de meting in 2016.

Online panel

Voor een online panel hadden we twee opties: het LISS-panel, gebaseerd op een random steekproef van deelnemers en het Kantar-panel, dat boogt op een lange traditie en waar evenmin sprake is van zelfaanmelding, een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit en representativiteit van een panel. Het LISS-panel telde eind 2020 ongeveer 6.500 deelnemers, wat inhoudt dat een respons van 90% noodzakelijk zou zijn geweest om de gewenste 5.750¹⁷ ingevulde vragenlijsten te krijgen, hetgeen onwaarschijnlijk is. Hierdoor viel de optie LISS-panel af.

Kantar beschikt over een panel voor onlineonderzoek met bijna 140.000 personen, van wie ruim 90.000 personen 18 jaar of ouder zijn. De samenstelling van het panel ligt in lijn met de populatiesamenstelling van de MOA Gouden Standaard. Dit is een ijkingsinstrument voor nationale en regionale steekproeven dat de MOA (Marktonderzoek Associatie) in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft ontwikkeld. De Gouden Standaard wordt binnen de onderzoeksbranche gebruikt voor representatief steekproefonderzoek.

In overleg met de begeleidingscommissie is gekozen voor het panel van Kantar. De vergelijking van de meting van 2021 met de meting van 2016 is daardoor niet mogelijk, aangezien hier de ontwikkelingen in de tijd en de verschillen in meetmethoden door elkaar lopen. Van een gevonden verschil tussen beide metingen kan hierdoor niet met zekerheid gesteld worden of dit is toe te schrijven aan een verschil in de werkelijke situatie (een toe- of afname in het aantal kansspelverslaafden in Nederland bijvoorbeeld), of aan een verschil in de toegepaste meetmethoden.

Respons

De dataverzameling met de online enquête onder het panel van Kantar heeft plaatsgevonden in april 2021. In totaal heeft Kantar 10.815 panelleden van 16 jaar en ouder benaderd. Van hen hebben 5.876 de enquête ingevuld, een respons van 54%. Het gewenste aantal respondenten lag op 5.750. Op het moment dat het gewenste aantal was behaald heeft Kantar de online enquête afgesloten.

Weging

Om te compenseren voor onder- en oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de groep respondenten is een weging gebaseerd op de Gouden Standaard toegepast. Er is gewogen op basis van geslacht, leeftijd, huishoudgrootte, regio, opleiding, sociale klasse en herkomst. Groepen respondenten die op basis van deze kenmerken ondervertegenwoordigd zijn krijgen een wegingsfactor van boven de één, terwijl de groepen die oververtegenwoordigd zijn een wegingsfactor van onder de één krijgen.

Vragenlijst

De vragenlijst is voor de vorige meting opgesteld op basis van het evaluatiekader. In de vragenlijst is gevraagd naar het spelen van de volgende kansspelen: loterijen; krasloten; bingo; speelautomaten; poker; casinospelen; wedden op paardenraces; wedden op sportwedstrijden; en/of andere kansspelen. Ook hebben we respondenten gevraagd naar verschillende soorten locaties waar een kansspel kan worden gespeeld. Aan de lijst

¹⁷ Op basis van een door ons uitgevoerde poweranalyse blijkt een steekproef van 5.750 respondenten voldoende te zijn om de juiste conclusies te trekken bij een vergelijking met de meting in 2024.

hebben we ten opzichte van 2016 vragen toegevoegd over het voorkomen van kansspelreclames op televisie, social media, kranten, tijdschriften en dergelijke.¹⁸ Verder hebben we aan bezoekers van Holland Casino, bezoekers van speelhallen en spelers van onvergunde kansspelen op internet gevraagd naar hun ervaringen met maatregelen van aanbieders om kansspelsverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit tegen te gaan en hun belangen als consument te beschermen.

Daarnaast hebben we de vragenlijst aangepast vanwege de coronamaatregelen. Casino's, speelhallen en horecagelegenheden waren langdurig gesloten, waardoor veel kansspelen voor spelers onbereikbaar waren. We hebben om die reden niet alleen gevraagd naar deelname aan kansspelen in het afgelopen jaar, maar ook in het jaar voor de lockdown van maart 2020.

Screeners kansspelsverslaving

Om te bepalen tot welk type speler een respondent behoort, is in de vragenlijst een 'screener' opgenomen waarmee risicovol speelgedrag is vastgesteld. Bij de vorige meting(en) hebben we gebruik gemaakt van de SOGS (The South Oaks Gambling Screen)¹⁹, hetgeen destijds werd beschouwd als een betrouwbare screener. Voortschrijdend inzicht leert echter dat er een aantal beperkingen en bezwaren geldt bij het toepassen van de SOGS. De belangrijkste daarvan is dat het gebruik van SOGS doorgaans leidt tot een overschatting van het aantal probleemspelers, omdat de drempelwaarden vrij laag zijn.

Inmiddels zijn twee alternatieve screeners beschikbaar: de PPGM (Problem and Pathological Gambling Measure) en de PGSI (Problem Gambling Severity Index).^{20,21}

PPGM (Problem and Pathological Gambling Measure)

De PPGM-vragenlijst bestaat uit 18 items die screenen op kansspelsverslaving. De items, die expliciet op de respondent gericht zijn, gaan in op het verlangen om te gokken, het lenen van geld om verloren geld terug te winnen en het zoeken van hulp om iets aan kansspelsverslaving te doen. Alle vragen gaan over de afgelopen 12 maanden en respondenten kunnen de vragen uitsluitend met 'ja' of 'nee' beantwoorden. Bij respondenten met een score tussen de 2 en de 4 is er sprake van een 'probleem' oftewel een verhoogd risico. Bij een score van 5 of hoger is er sprake van pathologisch gokken.

PGSI (Problem Gambling Severity Index)

De PGSI-vragenlijst bestaat uit negen items die screenen op kansspelsverslaving. De items zijn beschrijvingen van gebeurtenissen die te relateren zijn aan kansspelsverslaving, zoals het lenen van geld om verloren geld terug te winnen, het ervaren van schuldgevoelens en gezondheidsklachten als gevolg van gokken. Respondenten kunnen op een schaal van 0 tot en met 3 aangeven in welke mate ze gebeurtenissen hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden. De PGSI-score die hieruit voorkomt ligt tussen 0 en 27. Respondenten met een score van 3 of hoger komen in aanmerking voor een interventie. Bij een score van 8 of hoger is sprake van een zeer hoog risico op kansspelsverslaving.²²

¹⁸ Voor een eerder onderzoek in opdracht van ministerie van VWS inventariseerden we al eens de vindplaatsen van alcoholreclame. Deze kennis hebben we gebruikt om de vragen over kansspelreclame op te stellen.

¹⁹ Lesieur, H.R., Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry*, 144(9):1184-8.

²⁰ <https://www.problemgambling.ca/resources/sbirt-toolkit/screening/ppgm.html>

²¹ <https://www.problemgambling.ca/resources/sbirt-toolkit/screening/pgsi.html>

²² Ferris, J. & Wynne, H. (2001). The Canadian Problem Gambling Index: Final Report.

Pilot vragenlijst PGSI en PPGM

Om een weloverwogen keuze te maken tussen de PGSI en de PPGM hebben we een pilot uitgevoerd. Hiervoor zijn in totaal 52 personen benaderd, 35 personen die contact hebben met hulpverlening in verband met hun speelgedrag (via Jellinek en AGOG) en 17 personen die dat niet hebben, met het verzoek een korte online vragenlijst in te vullen. We zijn er hierbij van uit gegaan dat respondenten die we via een hulpverleningsinstantie bereikt hebben problemen hebben (gehad) met hun speelgedrag, terwijl personen die we niet via een instelling bereikt hebben dat waarschijnlijk niet hebben.

Uit analyses blijkt dat er nauwelijks sprake is van (inhoudelijke) verschillen tussen beide screeners. Beide screeners hebben een hoge betrouwbaarheid, wat blijkt uit de hoge Cronbach's alpha, respectievelijk .953 voor de PGSI en .959 voor de PPGM. Verder blijkt dat bij beide screeners een significante correlatie is tussen de uitkomst van de screener en het al dan niet bekend zijn bij een instelling in verband met het (problematische) speelgedrag. Aangezien de PGSI minder items bevat en daardoor een kleinere belasting vormt voor de respondent, hebben we gekozen voor de PGSI.

Vergunde aanbieders kansspelen

Niet alle indicatoren voor de nieuwe meting kunnen we vaststellen op basis van de gegevens uit de enquête onder het panel van Kantar. Het gaat daarbij met name om de maatregelen die vergunninghouders uitvoeren voor de drie doelstellingen van het kansspelbeleid, waarbij de indicatorwaarde meestal wordt uitgedrukt als het percentage vergunninghouders dat een maatregel uitvoert. Deze informatie hebben we verzameld bij de vergunde aanbieders zelf. Daar waar mogelijk is deze informatie geverifieerd via andere bronnen of is kruisvalidatie met de enquête onder het panel van Kantar toegepast. Voor sommige indicatoren geldt dat er geen andere bronnen voor verificatie beschikbaar zijn. Daarvoor zouden aanvullende onderzoeksactiviteiten moeten worden verricht (in hoofdstuk 8 gaan we hier dieper op in).

Vergunde aanbieders casinospelen

Voor de vergunde aanbieders van casinospelen geldt dat op het moment van meting 2021 Holland Casino de enige vergunninghouder is voor het aanbieden van casinospelen. Om zicht te krijgen op in hoeverre Holland Casino de beoogde maatregelen uitvoert hebben we een vertegenwoordiger van Holland Casino geïnterviewd. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie op de website van Holland Casino en het jaarverslag 2020.

Vergunde aanbieders speelautomaten

Bij speelautomaten richten we ons op vergunninghouders met een exploitatievergunning ofwel exploitanten van speelautomaten. Zij dienen namelijk zorg te dragen voor de maatregelen die vergunninghouders uitvoeren in het kader van de drie doelstellingen van het kansspelbeleid. Volgens het jaarverslag 2020 van de Ksa zijn er eind 2020 zijn er 669 exploitanten van speelautomaten. Gezien dit aantal is het niet haalbaar om met alle exploitanten in gesprek te gaan. Daarom hebben we bij een aselechte steekproef van exploitanten benaderd voor het afnemen van een enquête.

In totaal hebben we 285 exploitanten benaderd, daarvan hebben we bij 102 exploitanten een vragenlijst afgenomen, een respons van 36%. De meest voorkomende redenen van non respons zijn te druk/geen tijd of geen bedrijfsinformatie te willen verstrekken via de telefoon.

Naast de enquête onder vergunninghouders heeft een interview plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN), waarin de huidige situatie van de indicatoren voor speelhallen is besproken.

Vergunde aanbieders loterijen en sportweddenschappen

Om na te gaan in hoeverre vergunninghouders van meerjarige loterijen en sportweddenschappen maatregelen uitvoeren op het gebied van consumentenbescherming hebben we interviews gehouden met vertegenwoordigers van deze vergunde aanbieders. Tevens is gebruik gemaakt van informatie op de websites, in de jaarverslagen en in de deelnemersreglementen van deze vergunde aanbieders.

Overige bronnen

Naast informatie van de vergunde aanbieders hebben we informatie verzameld bij andere bronnen zoals de Ksa, Stichting Reclame Code, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU). Bij hen hebben we onder meer informatie verzameld over meldingen van oneerlijk spelverloop, klachten over het overtreden van de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie en over verdachte transacties. Deze gegevens zijn deels telefonisch en deels via mail opgevraagd bij vertegenwoordigers van deze instellingen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie op hun websites en in hun jaarverslagen.

De Ksa heeft aangegeven dat wij voor hun gegevens gebruik moeten maken van de informatie die is vermeld in hun jaarverslag, in de Marktscan en op hun website. Hierin staan de gegevens die de Ksa naar buiten wil en kan brengen. Aanvullende informatie is bij de Ksa beschikbaar maar zij zeggen die niet te kunnen leveren. Enerzijds omdat een deel van de vragen gericht is op (vertrouwelijke) toezichtinformatie en dus niet verstrekt wordt. Anderzijds omdat de Ksa momenteel de capaciteit niet zou hebben om dit soort informatie uit te zoeken en aan te leveren.

Vergelijking 2016

De dataverzameling onder de vergunde aanbieders en overige stakeholders is op dezelfde wijze gedaan als in de meting van 2016. Deze gegevens kunnen, in tegenstelling tot de resultaten van de enquête onder het panel van Kantar, wel worden vergeleken met de meting van 2016.

1.3 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport komt de deelname en het speelgedrag van de geënquêteerde respondenten aan bod. In hoofdstuk drie, vier en vijf gaan we in op de uitvoering van de maatregelen door de vergunninghouders voor respectievelijk casinospelen, speelautomaten, loterijen en sportweddenschappen. In hoofdstuk zes

wordt ingegaan op de ervaringen van spelers met de uitvoering van maatregelen door de (nu nog) onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand. In hoofdstuk zeven staan de hoofddoelen van het kansspelbeleid centraal en wordt ingegaan op twee overkoepelende indicatoren, namelijk kanalisatie (toename deelname kansspelen bij vergunde aanbieders) en substitutie (verschuiving van landgebonden kansspelen naar kansspelen op afstand). Het rapport sluiten we met een conclusie hoofdstuk waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Zoals aangegeven kunnen de gegevens die we voor deze nieuwe nulmeting hebben verzameld met de online enquête onder het panel van Kantar vanwege een andere meetmethode en andere screener niet vergeleken worden met de resultaten van de bevolkingsenquête afgenomen in de meting van 2016. De dataverzameling onder de vergunde aanbieders heeft in beide metingen op dezelfde wijze plaatsgevonden en kan daarmee wel worden vergeleken. Dit betekent dat als we ingaan op de enquêteresultaten we geen vergelijkingen maken met de meting van 2016, maar als we de resultaten van de dataverzameling onder de vergunde aanbieders bespreken doen we dat wel.

2. DEELNAME EN SPEELGEDRAG^{1,2,3}

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de deelname aan kansspelen en het speelgedrag. Deze cijfers zijn gebaseerd op de online enquête afgenomen onder het panel van Kantar.⁴ Begin 2021 (de meting van 2021) hebben in totaal 5.876 leden van het panel van Kantar van 16 jaar en ouder de vragenlijst ingevuld. Om te compenseren voor onder- en oververtegenwoordiging van bepaalde groepen binnen de groep respondenten is gebruik gemaakt van weegfactoren. Er is gewogen op basis van geslacht, leeftijd, huishoudgrootte, regio, opleiding, sociale klasse en herkomst.

We hebben de respondenten onder meer vragen voorgelegd over de verschillende soorten kansspelen waaraan ze mogelijk hebben deelgenomen. Hierbij hebben we de volgende kansspelen onderscheiden: loterijen; krasloten; bingo; kansspelautomaten; casinospelen; poker; paardenwedden; wedden op sportwedstrijden; en andere kansspelen zoals kaarten en dobbelen om geld. In tabel 2.1 staan de verschillende soorten kansspelen beschreven, zoals die ook in de bevolkingsenquête zijn gebruikt. Er is hierbij uitgegaan van de belevingswereld van de respondent. Deze indeling komt niet volledig overeen met de indeling die wordt gemaakt in het kansspelbeleid (en wet- en regelgeving). Zo vallen in de bevolkingsenquête casinospelen die op een automaat worden gespeeld onder casinospelen, terwijl deze spelen beleidsmatig onder speelautomaten worden geschaard.

Tabel 2.1 Beschrijving kansspelen (legaal en illegaal)

Spel	Uitleg
a. Loterij	Loterij, zoals de Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij, Lotto, Vriendenloterij, FairShare of andere goede doelen loterijen en buitenlandse loterijen.
b. Kraslot	Het traditionele kraslot wordt zowel op locatie als via internet verkocht. Daarnaast gaat het hierbij om het openkrassen van een virtueel lot via internet (online krassen).
c. Bingo	Bingo wordt vaak op locatie gespeeld, zoals bij een sportvereniging, in een buurthuis, speelhal, casino of een evenement. In het laatste geval gaat het vaak om Gooische bingo of Glitter & Glamour bingo. Bingo kan ook via internet worden gespeeld.
d. Speelautomaat	Het gaat hierbij om fruitautomaten of andere automaten waarmee geld verdiend kan worden. Poker-, blackjack of rouletteautomaten vallen hier niet onder. Ook flipperkasten en andere behendigheids spelen waarmee geen geld gewonnen kan worden, worden hier niet bedoeld. Speelautomaten kunnen worden aangetroffen in horecagelegenheden, casino's en speelhallen, maar ook op het internet.

¹ In dit hoofdstuk worden de gewogen aantallen en percentages weergegeven (zie hoofdstuk 1).

² Door afronding van de percentages, tellen de percentages niet overal op tot 100%.

³ Vanwege een andere methode van dataverzameling in de meting van 2021 zijn de gegevens uit de bevolkingsenquête in de meting van 2016 niet vergelijkbaar met de meting van 2021. Deze worden daarom niet in deze rapportage meegenomen.

⁴ De dataverzameling onder de panelleden van Kantar heeft in april 2021 plaatsgevonden. De respondenten is onder meer gevraagd naar deelname aan kansspelen in de twaalf maanden voorafgaand aan het invullen van de enquête.

Tabel 2.1 Beschrijving kansspelen (vervolg)

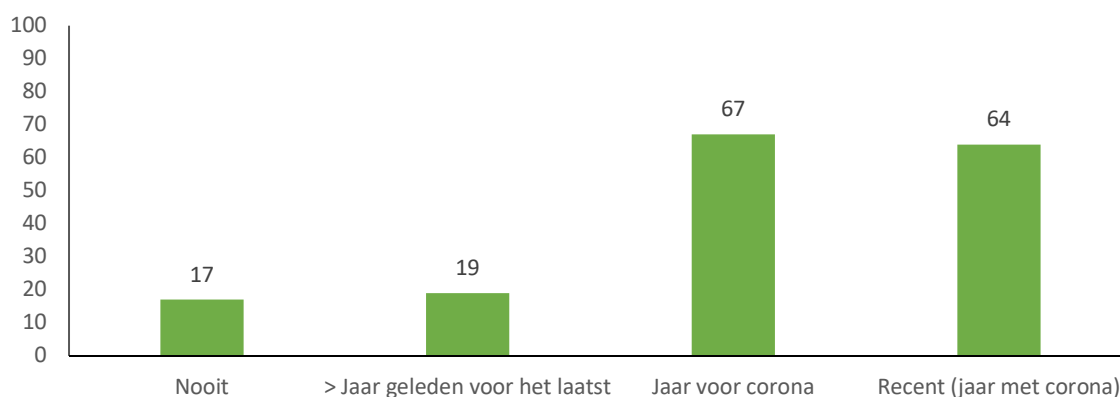
Spel	Uitleg
e. Poker	Pokeren om geld, het kan hierbij gaan om verschillende varianten zoals Texas Hold'em en Omaha Hold'em. Poker kan zowel op locatie als via het internet worden gespeeld.
f. Casinospelen	Traditionele casinospelen (geen poker), zoals roulette, blackjack en Sic Bo. Deze spelen kunnen in een casino aan een tafel met een croupier of in een speelhal worden gespeeld, maar ook via een automaat zonder croupier of via het internet.
g. Paardenraces	Het gaat hierbij om het afsluiten van weddenschappen op locatie, zoals wedkantoren, tabakswinkels en renbanen, of via het internet. Online wordt dit ook wel horse racing betting genoemd.
h. Sportwedstrijden	Het wedden op sportwedstrijden via een toto-formulier, gokzuil (dit is een apparaat dat vaak in een café staat waar een weddenschap kan worden afgesloten vaak met tussenkomst van een medewerker), een offline pool of via het internet. Op het internet wordt een onderscheid gemaakt tussen <i>fixed odds</i> , <i>bettings</i> , <i>exchange betting</i> en <i>pool betting</i> .
i. Andere kansspelen	Andere kansspelen, zoals bijvoorbeeld kaarten of dobbelen om geld, wedden op hondenraces.

Hieronder gaan we eerst in op het aantal spelers, zowel ooit als recent. Vervolgens besteden we aandacht aan de deelname naar soorten kansspelen en de verschillende soorten spelers. Het hoofdstuk sluiten we af met een paragraaf over reclame voor (het spelen van) kansspelen.

2.1 Aantallen spelers

We hebben de respondenten allereerst gevraagd of zij ooit hebben deelgenomen aan een kansspel (hierbij is geen onderscheid gemaakt naar legaal en illegaal). Het gaat hierbij om de volgende kansspelen: loterijen; krasloten; bingo; speelautomaten; poker; casinospelen; wedden op paardenraces; wedden op sportwedstrijden; en/of andere kansspelen. Begin 2021 zegt 17% van de respondenten nooit te hebben deelgenomen aan een kansspel, terwijl 64% recent (de afgelopen 12 maanden) heeft deelgenomen aan een kansspel (figuur 2.1). Aangezien het jaar voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) een bijzonder jaar is vanwege de coronapandemie, hebben we de respondenten tevens gevraagd naar hun deelname aan kansspelen in het jaar voorafgaand aan corona. Het percentage respondenten dat aangeeft in dat jaar te hebben deelgenomen aan kansspelen ligt op 67%.

Figuur 2.1 Respondenten die nooit, langer dan een jaar geleden voor het laatst of recent (afgelopen 12 maanden) hebben deelgenomen aan een kansspel, de meting van 2021 (N=5.876), in %

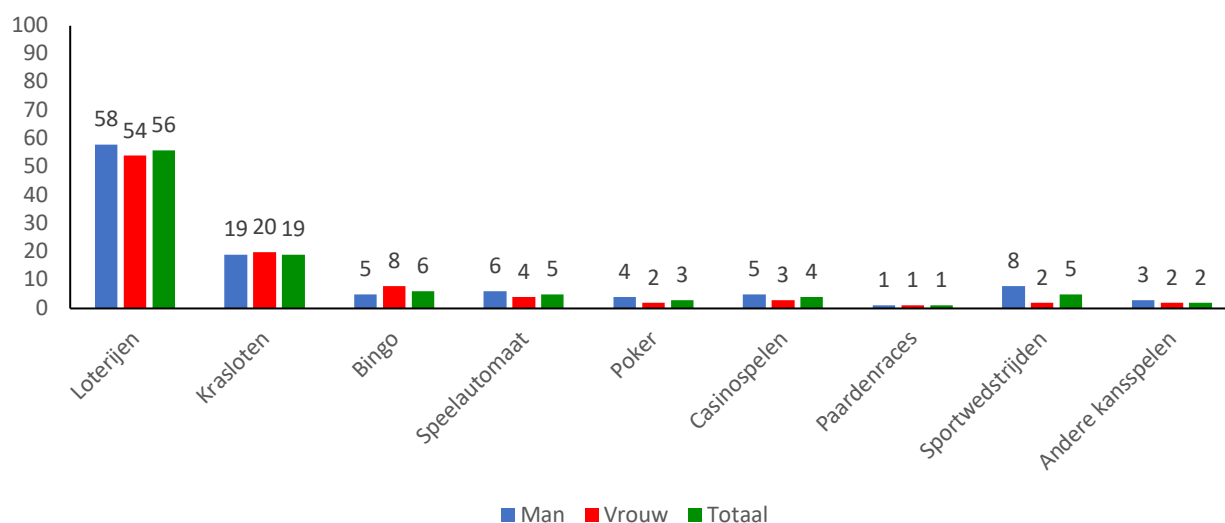


Van de respondenten die recent (afgelopen 12 maanden) hebben deelgenomen aan een kansspel is 51% man en 49% vrouw. Bijna de helft (48%) is ouder dan 50 jaar, terwijl 8% jonger is dan 24 jaar en 44% tussen de 24 en 50 jaar.

2.2 Deelname aan diverse kansspelen

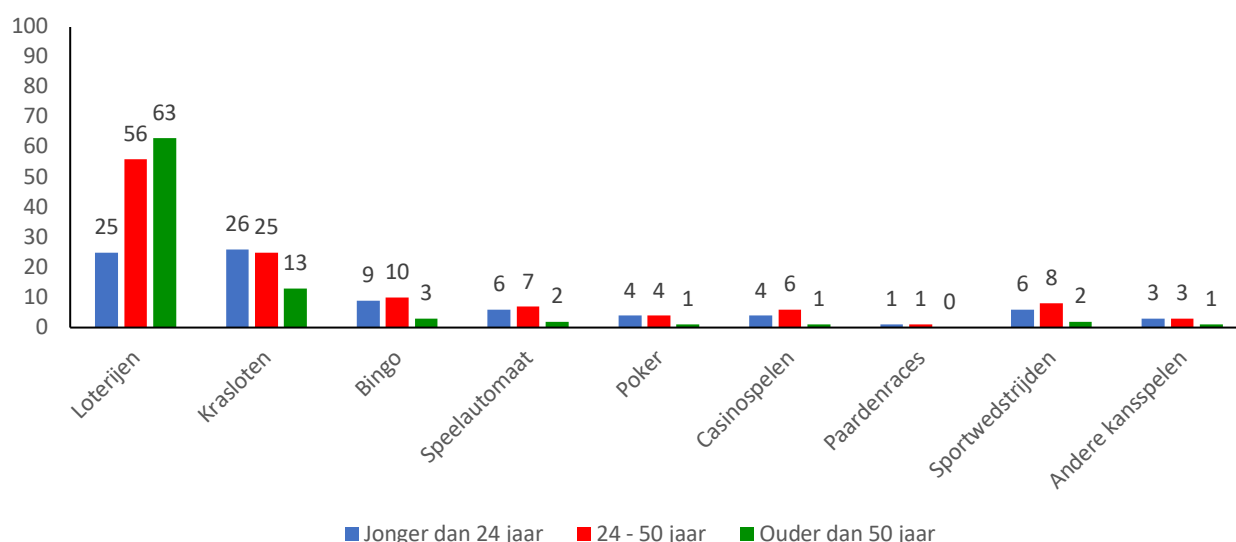
Loterijen zijn verreweg het populairst; ruim de helft (56%) van de respondenten heeft in het jaar voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) deelgenomen aan een loterij (figuur 2.2). De mannelijk respondenten hebben vaker dan de vrouwelijke respondenten aangegeven het afgelopen jaar te hebben deelgenomen aan poker en casinospelen. Ook hebben zij vaker op een speelautomaat gespeeld of op sportwedstrijden gewed. De vrouwelijke respondenten hebben daarentegen vaker bingo gespeeld.

Figuur 2.2 Respondenten die recent hebben deelgenomen aan verschillende kansspelen (zowel legaal als illegaal) uitgesplitst naar geslacht (N=5.876), in %



De respondenten van boven de 50 jaar hebben voornamelijk deelgenomen aan loterijen (63%), op grote afstand gevolgd door krasloten (13%) (figuur 2.3). Het spelen op een speelautomaat, spelen van casinospelen en het wedden op sportwedstrijden is onder de jongste en middelste groep respondenten populairder dan onder de oudste groep.

Figuur 2.3 Respondenten die recent hebben deelgenomen aan verschillende kansspelen (zowel legaal als illegaal) uitgesplitst naar leeftijdscategorie (N=5.876), in %



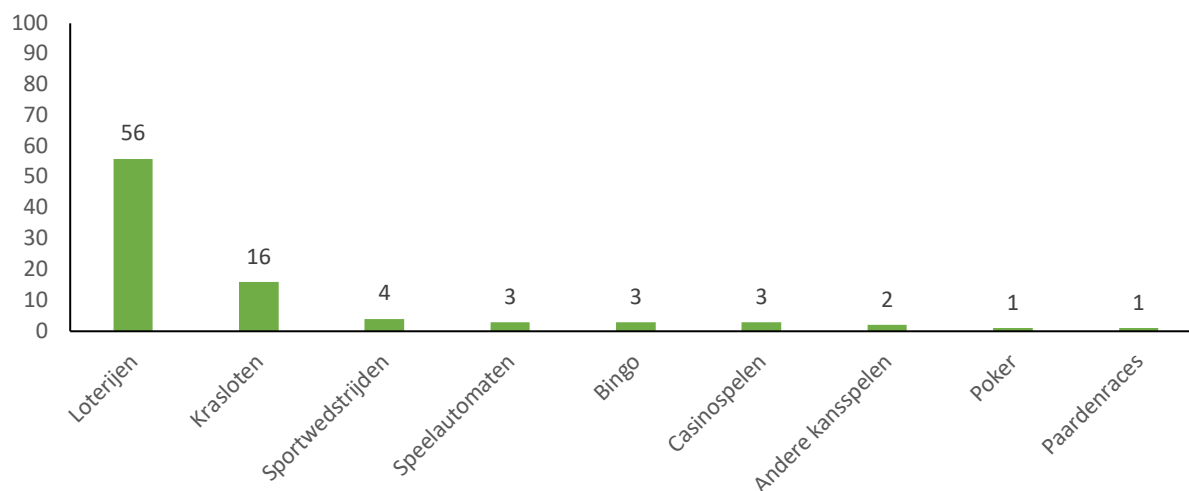
Deelname aan legale kansspelen

In de enquête hebben we naast vragen over deelname aan verschillende soorten kansspelen respondenten tevens verschillende soorten locaties voorgelegd waar een kansspel kan worden gespeeld. Op basis van deze antwoorden hebben we een onderscheid gemaakt naar deelname aan legale en aan illegale kansspelen. Bij deelname aan illegale kansspelen gaat het onder meer om het spelen van casinospelen, bingo of speelautomaten op internet.

In de meting van 2021 heeft 62% van de respondenten recent deelgenomen aan legale kansspelen. Het percentage mannelijke respondenten dat aan legale kansspelen heeft deelgenomen ligt met 63% iets hoger dan de 60% bij de vrouwelijke respondenten. Als we kijken naar de drie leeftijdscategorieën dan heeft 40% van de respondenten tot 24 jaar, 64% van de groep respondenten tussen de 24 en 50 jaar en 65% van de respondenten van boven de 50 jaar recent deelgenomen aan legale kansspelen.

Ruim de helft (56%) van de respondenten heeft recent aan deelgenomen aan loterijen (figuur 2.4). Bij de overige kansspelen ligt dit beduidend lager: krasloten (16%); wedden op sportwedstrijden (4%); speelautomaten (3%); bingo (3%); en casinospelen (3%). Een beperkt deel van de respondenten geeft aan recent poker (1%) te hebben gespeeld of op paardenraces te hebben gewed (1%).

Figuur 2.4 Respondenten die recent hebben deelgenomen aan verschillende legale kansspelen in 2021 (N=5.876), in %

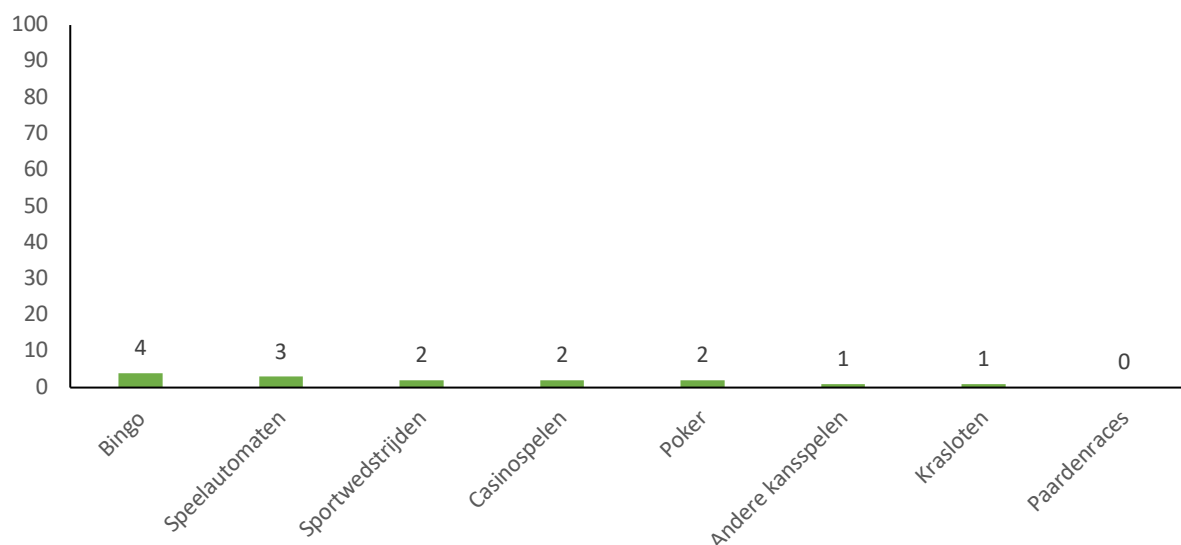


Deelname aan illegale kansspelen

In de 12 maanden voorafgaand aan de enquête heeft ruim 8% van de respondenten deelgenomen aan illegale kansspelen. Van de mannelijke respondenten heeft 9% aan illegale kansspelen deelgenomen, bij de vrouwen ligt het met 8% op ongeveer hetzelfde niveau. De twee jongste groepen respondenten hebben beduidend vaker aan illegale kansspelen deelgenomen dan de oudste groep (ouder dan 50 jaar): 12% (tot 24 jaar) en 13% (24-50 jaar) tegenover 3% (ouder dan 50 jaar).

Hierbij gaat het met name om deelname aan illegale kansspelen via internet: bijna 8% van de respondenten heeft de afgelopen twaalf maanden illegale kansspelen via internet gespeeld. De respondenten hebben met name deelgenomen aan illegale bingo's (4%; voornamelijk online) en gespeeld op speelautomaten op illegale locaties, zoals internet (3%) (figuur 2.5).

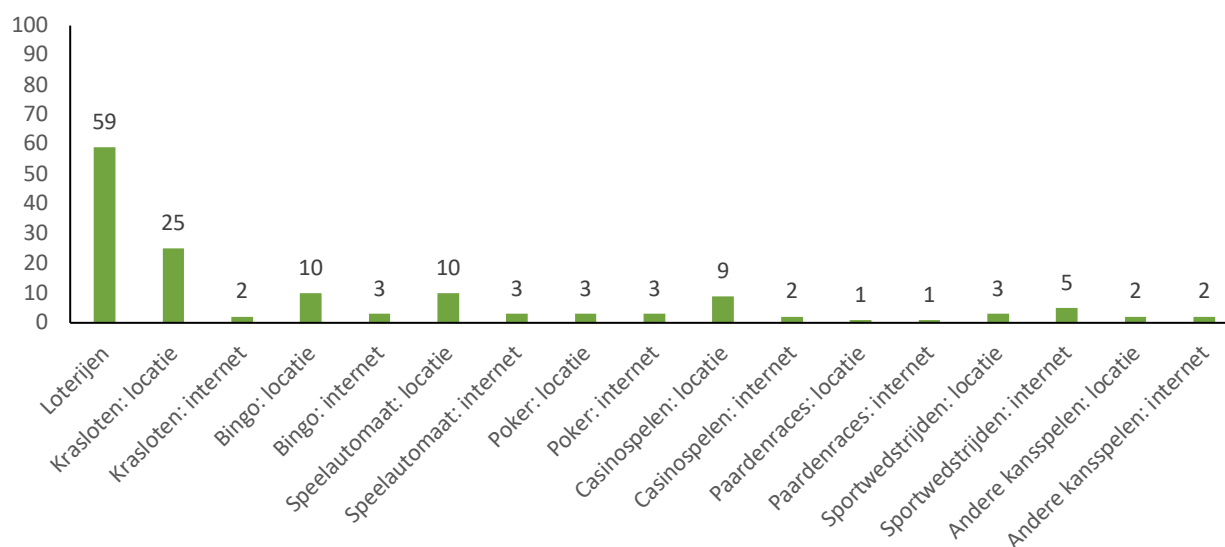
Figuur 2.5 Respondenten die recent hebben deelgenomen aan verschillende illegale kansspelen de meting van 2021 (N=5.876), in %



Corona

In de 12 maanden voorafgaand aan de afname van de enquête (afgenomen in april 2021) speelde de coronapandemie. Zoals aangegeven hebben we daarom ook enkele vragen gesteld over deelname aan kansspelen in het jaar voorafgaand aan corona. In dat jaar hebben de respondenten voornamelijk deelgenomen aan loterijen (59%), gevolgd door krasloten op locatie (25%), bingo op locatie (10%), speelautomaten op locatie (10%) en casinospelen op locatie (9%).

Figuur 2.6 Respondenten die in het jaar voorafgaand aan corona hebben deelgenomen aan verschillende kansspelen in 2021 (N=5.876), in %



De coronapandemie en de maatregelen die in dat kader zijn getroffen – zoals sluiting van horeca, casino's en speelhallen – kunnen mogelijk invloed hebben gehad op het speelgedrag van de respondenten. Om een beeld te krijgen van deze mogelijke invloed hebben we hierover vragen gesteld in de enquête.

Het merendeel van de spelers (62%) geeft aan dat hun speelgedrag niet is veranderd sinds de komst van corona en de -maatregelen. Wel zegt bijvoorbeeld 11% van de spelers dat zij zijn gestopt met het spelen van bingo op locatie (waarschijnlijk omdat er minder bingo op locatie is georganiseerd), terwijl 3% is begonnen met het spelen van bingo op internet en 4% dit vaker is gaan doen of daarmee is begonnen sinds corona (tabel 2.2). Verder zien we dat er enigszins sprake lijkt te zijn van invloed van het tijdelijk sluiten van de casino's en speelhallen; 11% zegt gestopt te zijn met het spelen van casinospelen op locatie en 10% is gestopt met het spelen op speelautomaten op locatie.

Tabel 2.2 Invloed corona(maatregelen) op speelgedrag, in % (N=3.740)

	Gestopt sinds corona	Minder gaan spelen sinds corona	Niets veranderd sinds corona	Meer gaan spelen sinds corona	Begonnen sinds corona	Nvt/nooit gespeeld
Loterij	3	5	77	2	1	12
Kraslot: locatie	7	8	37	1	0	47
Kraslot: internet	3	2	18	1	0	76
Bingo: locatie	11	5	18	0	0	66
Bingo: internet	3	1	14	2	2	78
Speelautomaat: locatie	10	6	17	0	0	67
Speelautomaat: internet	3	2	14	1	1	80
Poker: locatie	5	2	12	1	0	81
Poker: internet	3	1	12	1	0	82
Casinospelen: locatie	11	5	17	0	0	67
Casinospelen: internet	2	2	12	2	0	82
Paardenraces: locatie	3	1	10	0	0	85
Paardenraces: internet	2	1	10	1	0	87
Sportwedstrijden: locatie	4	2	11	1	0	83
Sportwedstrijden: internet	2	1	13	2	1	81

2.3 Deelname kansspelen naar soort speler

In de vragenlijst hebben we de Problem Gambling Severity Index (PGSI)⁵ opgenomen. De PGSI is onderdeel van de Canadian Problem Gambling Index (CPGI) en bestaat uit negen stellingen die tezamen een indicatie geven van de ernst van het gokprobleem. De stellingen zijn gericht op het gedrag van mensen in de 12 maanden voorafgaande aan het invullen van de enquête (in april 2021). Gevraagd wordt hoe vaak men bepaald gedrag vertoonde tijdens of kort nadat men een kansspel speelde. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het teruggaan om verloren geld proberen terug te verdienen, het lenen van geld of het verkopen van spullen om geld voor gokken te hebben en het meer inzetten dan men zich eigenlijk kan veroorloven te verliezen. Andere stellingen gaan over een schuldgevoel na het gokken, gezondheidsproblemen (inclusief stress en angst) en reacties van de naaste omgeving op iemands' gokgedrag.

Bij alle stellingen geven de respondenten op een vierpuntsschaal aan of dit nooit, soms, meestal, of bijna altijd gebeurde. Zo 'scoort' een respondent op een stelling minimaal 0 punten ('nooit') en maximaal 3 ('bijna altijd'). Het totaal van de scores op de negen stellingen is de PGSI-score, die loopt van minimaal 0 tot maximaal 27 punten. Het risico op problematisch gokgedrag wordt vervolgens als volgt ingedeeld^{6,7,8}:

⁵ Ferris, J. & Wynne, H. (2001). The Canadian Problem Gambling Index: Final Report.

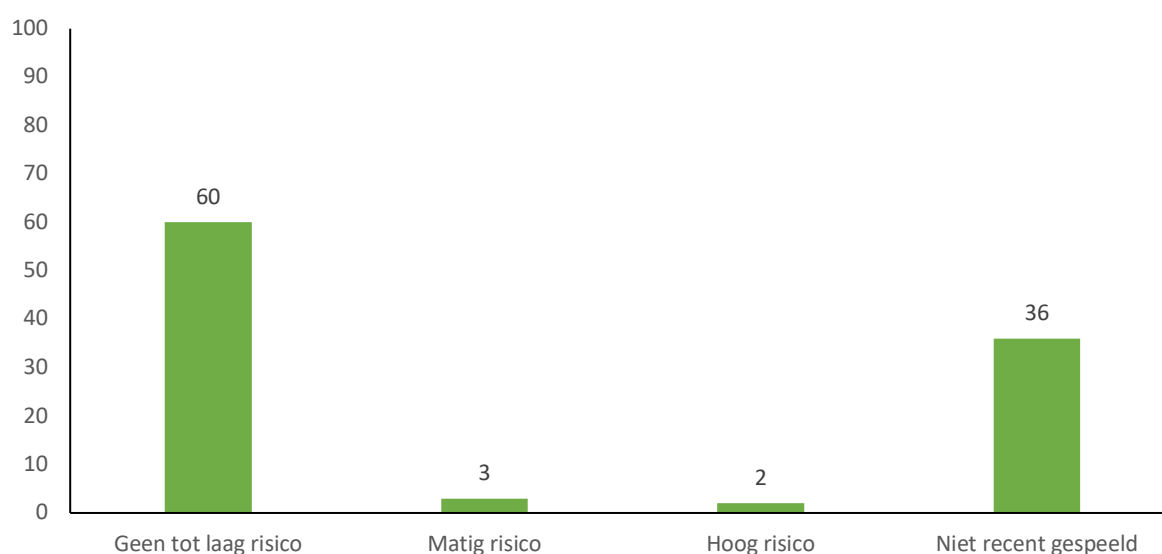
⁶ Ferris, J. & Wynne, H. (2001).

- Een score 0, 1 of 2 punten geeft dat er geen of een laag risico is;
- Een score van 3 tot en met 7 punten is een indicatie van een matig risico; en
- Een score van 8 of meer punten wijst op een hoog risico op problematisch gokgedrag.

Deze stellingen zijn (alleen) voorgelegd aan respondenten die hebben aangegeven in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) wel eens aan een kansspel te hebben deelgenomen (63,6% van de respondenten).

De respondenten zijn als volgt ingedeeld naar risico op problematisch gokgedrag: bij 60% bestaat geen of een laag risico op problematisch gokgedrag, bij bijna 3% betreft het een matig risico en bijna 2% valt in de klasse 'hoog risico' (figuur 2.7).

Figuur 2.7 Respondenten ingedeeld in PGSI-risicoklasse en niet-recente spelers de meting van 2021 (Gewogen N= 5.876), in %



Meer dan de helft van de spelers behorende tot de klasse hoog risico hebben bij de volgende vragen – behorende tot de PGSI – aangegeven dat dit in de afgelopen 12 maanden meestal of bijna altijd het geval was, terwijl geen van de spelers met geen tot laag risico en slechts enkele spelers met een matig risico dit aangaven:

- Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden: hoe vaak hebt u geld geleend of iets verkocht om geld om te gokken te krijgen.
- Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden: hoe vaak hebt het gevoel gehad dat u een probleem met gokken zou kunnen hebben.
- Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden: hoe vaak hebt u zich schuldig gevoeld over de wijze waarop u gokt of wat er gebeurt wanneer u gokt.
- Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden: hoe vaak heeft gokken gezondheidsproblemen voor u veroorzaakt, inclusief stress of angst.
- Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden: hoe vaak hebt u meer ingezet dan u zich eigenlijk kon veroorloven te verliezen.

⁷ In de meting van 2016 was de SOGS opgenomen in de vragenlijst. Binnen de SOGS wordt een onderscheid gemaakt in recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.

⁸ Ferris, J. & Wynne, H. (2001). The Canadian Problem Gambling Index: Final Report.

Achtergrondkenmerken

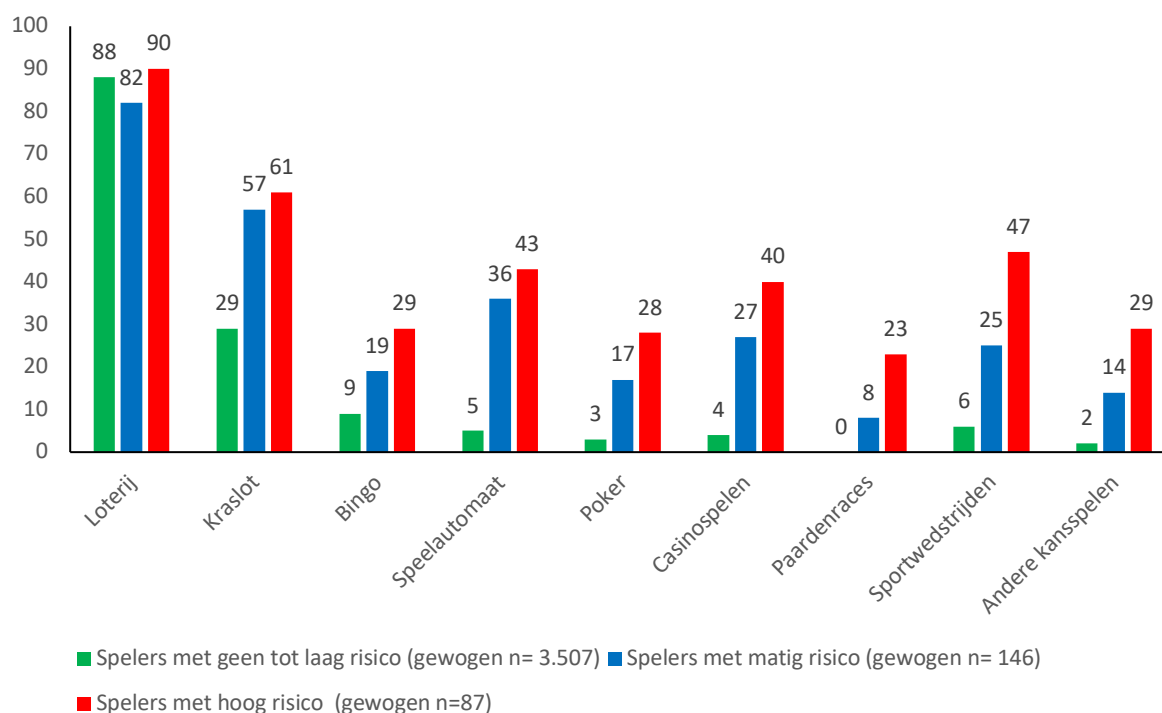
De helft (50%) van de spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag is man, dit geldt ook voor de spelers behorende tot de risicoklasse matig. Bij de spelers met een hoog risico ligt dit met 82% beduidend hoger.

De gemiddelde leeftijd van de spelers met geen tot een laag risico ligt op 49 jaar. De spelers met een matig risico zijn met gemiddeld 37 jaar het jongst, gevolgd door de spelers met een hoog risico; hun gemiddelde leeftijd ligt op 39 jaar.

Aantal en soort kansspelen

Bij alle type spelers (geen tot laag risico, matig risico en hoog risico) loopt het aantal verschillende kansspelen waaraan men heeft deelgenomen uiteen van één tot negen. De spelers behorende tot de risicoklasse hoog risico hebben in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) aan gemiddeld vier verschillende soorten kansspelen deelgenomen, bij spelers met geen tot een laag risico ligt dit gemiddelde met 1,5 (dus één of twee verschillende kansspelen) lager. Het gemiddeld aantal kansspelen waaraan spelers met een matig risico deelnemen, ligt hier met gemiddeld drie tussenin.

Figuur 2.8 Deelname naar soort kansspel en type speler de meting van 2021, in %

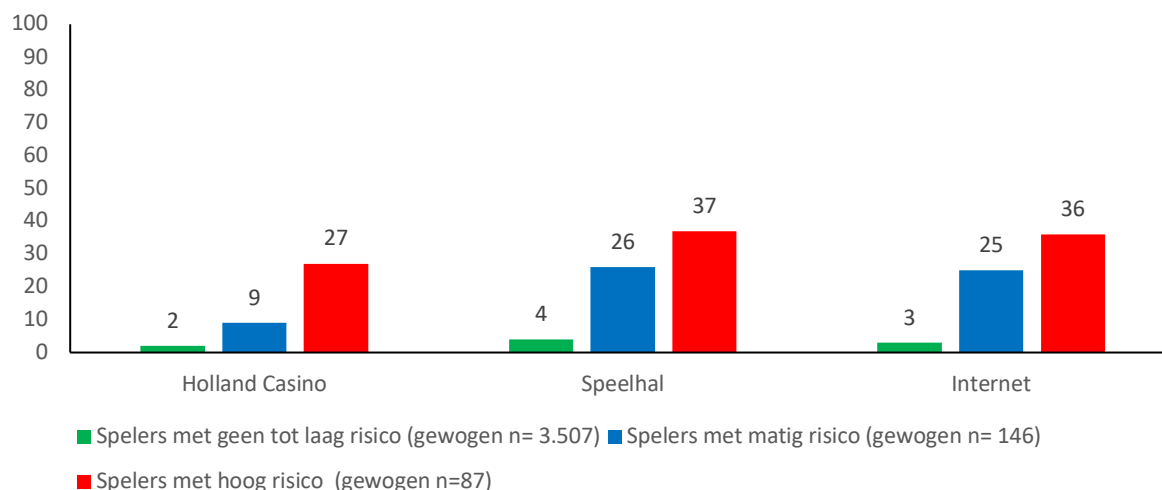


Voor alle soorten spelers geldt dat het grootste deel in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek heeft deelgenomen aan een loterij (figuur 2.8). Bij de spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag heeft 29% deelgenomen aan krasloten, bij alle overige kansspelen ligt dit percentage onder de 10%. Een ander beeld komt naar voren bij de spelers met een hoog risico. Hoewel ook van deze groep spelers een groot deel aan loterijen (90%) en krasloten (61%) heeft deelgenomen, zien we ook dat ongeveer de helft op sportwedstrijden heeft gewed, 43% op speelautomaten heeft gespeeld en 40% aan casinospelen heeft deelgenomen. Het gaat hierbij om short odds kansspelen, die in het algemeen risicovoller c.q. meer verslavingsgevoeliger zijn.

Spelers behorende tot de categorie hoog risico nemen beduidend vaker deel aan illegale kansspelen dan spelers in de risicoklasse geen tot een laag risico; 52% tegenover 11%. Bij de spelers met een matig risico ligt dit op 43%.

De respondenten is gevraagd of zij in het jaar voorafgaand aan de enquête wel eens een vestiging van Holland Casino hebben bezocht, een speelhal of illegale kansspelen via internet hebben gespeeld. Spelers behorende tot de categorie hoog risico hebben dit beduidend vaker gedaan dan de dan spelers met geen tot een laag risico (figuur 2.9).

Figuur 2.9 Bezoek casino, speelhal en internet naar type speler de meting van 2021, in %



Geld

Bij elk kansspel waarvan een respondent aangaf dit het afgelopen jaar te hebben gespeeld is gevraagd hoeveel geld hij/zij daar 30 dagen voorafgaande aan de enquête (afgenomen in april 2021) aan besteedde. Hierbij is telkens aangegeven dat het alleen om de inzetten gaat, eventuele speelwinst die men vervolgens weer heeft ingezet telt niet mee.

De spelers met een hoog risico op problematisch gokgedrag hebben in de 30 dagen voorafgaand aan het onderzoek gemiddeld 363 euro uitgegeven aan het spelen van kansspelen. Bij de andere twee categorieën spelers ligt dit beduidend lager: 151 euro door de spelers met een matig risico en 37 euro voor de speler met geen tot laag risico.

Tabel 2.3 Gemiddeld aantal euro's besteed in de afgelopen 30 dagen naar soort kansspel en speler de meting van 2021

	Spelers met geen tot laag risico (gewogen n=10-3.084) ⁹		Spelers met matig risico (gewogen n=10-119)		Spelers met hoog risico (gewogen n=20-77)		Totaal (gewogen n=41-3.281)	
	Gem.	Min-max	Gem	Min-max	Gem	Min-max	Gem.	Min-max
Loterij	29	0-360	35	0-239	67	0-315	30	0-360
Kraslot	8	0-150	14	0-120	21	0-50	9	0-150
Bingo	8	0-250	25	0-217	76	0-300	14	0-300
Speelautomaat	48	0-1.050	138	0-1.300	217	0-1.150	87	0-1.300
Poker	50	0-1.850	126	0-1.755	102	0-700	71	0-1.850
Casinospelen	38	0-575	62	0-600	183	0-950	65	0-950
Paardenraces	46	0-450	54	0-100	71	0-376	60	0-450
Sportwedstrijden	33	0-600	56	0-420	88	0-900	43	0-900
Andere kansspelen	24	0-350	36	0-265	67	0-550	34	0-550
Totaal	37	0-3.030	151	0-3.147	363	0-2.470	49	0-3.147

De spelers met een hoog risico hebben het meeste geld besteed aan speelautomaten (gemiddeld 217 euro), gevolgd door het spelen van casinospelen (gemiddeld 183 euro) (tabel 2.3). Ook de spelers met een matig risico hebben het meeste geld uitgegeven aan het spelen op speelautomaten, met gemiddeld 138 euro in de afgelopen 30 dagen. Voor de spelers die behoren tot de risicoklasse geen tot laag risico geldt dat zij het meeste geld hebben besteed aan poker (gemiddeld 50 euro), gevolgd door speelautomaten (gemiddeld 48 euro) en paardenraces (gemiddeld 46 euro).

Omvangschattingen

Voor het schatten van de kansspelproblematiek in Nederland maken we gebruik van omvangschattingen per risicoklasse. Met deze omvangschattingen brengen we de range van het aantal recente spelers met geen tot laag risico, matig risico en hoog risico in Nederland in kaart. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat bij deze omvangschattingen de nodige kanttekeningen moeten worden geplaatst. Zo is de steekproef van een online panel is niet gebaseerd op een steekproefkader, zoals het Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), waar de kans om in de steekproef te komen voor iedereen gelijk is. Als gevolg van deze tekortkoming hebben de omvangschattingen een onbekende vertekening.

Voor het schatten van toekomstige veranderingen is het probleem van vertekening minder groot. De reden hiervoor is dat het aannemelijk is dat de vertekening die bij de huidige meting plaatsvindt min of meer dezelfde is als die bij de meting van 2024. Hierdoor verdwijnt de vertekening grotendeels bij het vergelijken van verschillen in risicovol speelgedrag.

Nederland telt op 1 januari 2021 14.570.114 inwoners van 16 jaar en ouder.^{10,11} Gegeneraliseerd naar de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder zijn er in de meting van 2021 naar schatting tussen bijna 8,4 en 8,9 miljoen spelers met geen tot een laag

⁹ Het aantal spelers per kansspel verschilt.

¹⁰ www.cbs.nl.

¹¹ Aangezien de online enquête is afgenomen onder panelleden van 16 jaar en ouder, gaan we bij het berekenen van de omvangschattingen ook uit van het aantal inwoners van 16 jaar en ouder.

risico op problematisch gokgedrag (tabel 2.4).¹² Het aantal spelers met een matig risico loopt naar schatting uiteen van 294.000 tot 431.500. De schatting van het aantal spelers dat behoort tot de risicoklasse hoog risico ligt in de meting van 2021 tussen 162.400 en 268.900.

Tabel 2.4 Omvangschattingen recente spelers met geen tot laag risico, matig risico en hoog risico de meting van 2021, in aantallen

	Betrouwbaarheidsinterval (95%)*
Geen tot laag risico	8.479.000 – 8.911.800
Matig risico	294.000 – 431.500
Hoog risico	162.400 – 268.900

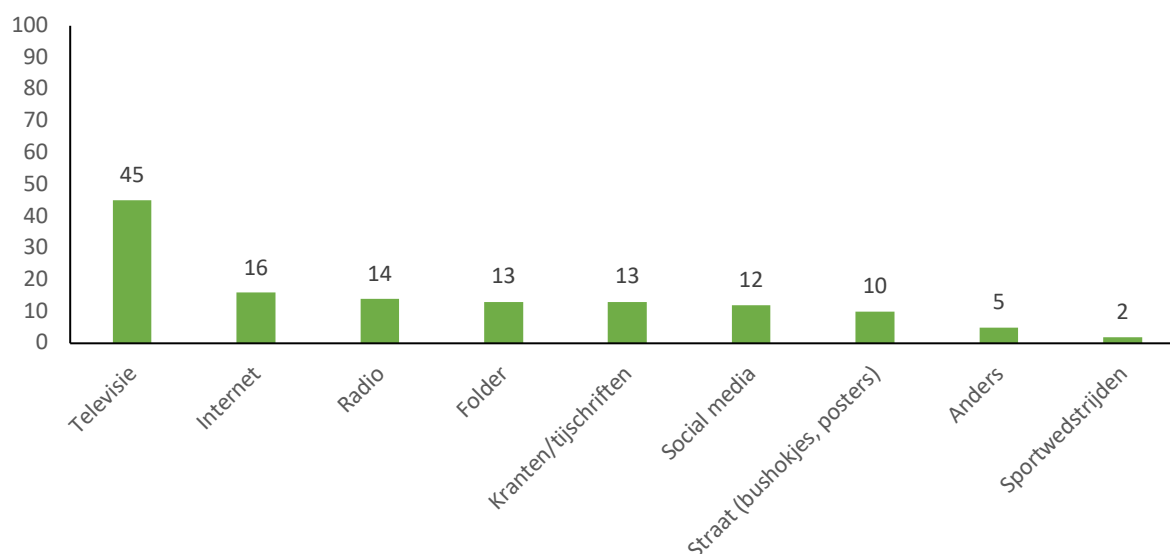
* De betrouwbaarheidsmarges zijn opgesteld rekening houdend met het designeffect ($Deff=1,18$) als gevolg van de steekproefgewichten.

2.4 Reclame

De respondenten is gevraagd of zij in de zes maanden voorafgaand aan de enquête wel eens reclame hebben gezien voor (het spelen van) kansspelen. Voor 53% van de respondenten geldt dat dit inderdaad het geval is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de groep die in het afgelopen half jaar reclame voor kansspelen heeft gezien waarschijnlijk groter is, zij hebben de reclame mogelijk wel gezien, maar hebben dit niet bewust waargenomen dan wel geregistreerd.

Zoals in de inleiding aangegeven mag reclame voor kansspelen niet gericht zijn op kwetsbare groepen, waaronder jongeren tot 24 jaar. Van de 684 jongeren tot 24 jaar die hebben deelgenomen aan de enquête geeft ruim de helft (51%) aan in de zes maanden voorafgaand aan de enquête reclame voor kansspelen te hebben gezien.

Figuur 2.10 Respondenten die in de afgelopen zes maanden regelmatig/vaak reclame voor (het spelen van) kansspelen hebben gezien/gehoord de meting van 2021 (Gewogen N= 3.092), in %



¹² Voor de schattingen is gebruik gemaakt van de percentages met twee decimalen in plaats van één zoals weergegeven in figuur 2.4. Tevens is rekening gehouden met de weging.

De reclame hebben de respondenten voornamelijk gezien op televisie (45%), gevolgd door internet (16%), radio (14%), folders (13%), kranten/tijdschriften (13%) en social media (12%; figuur 2.10).

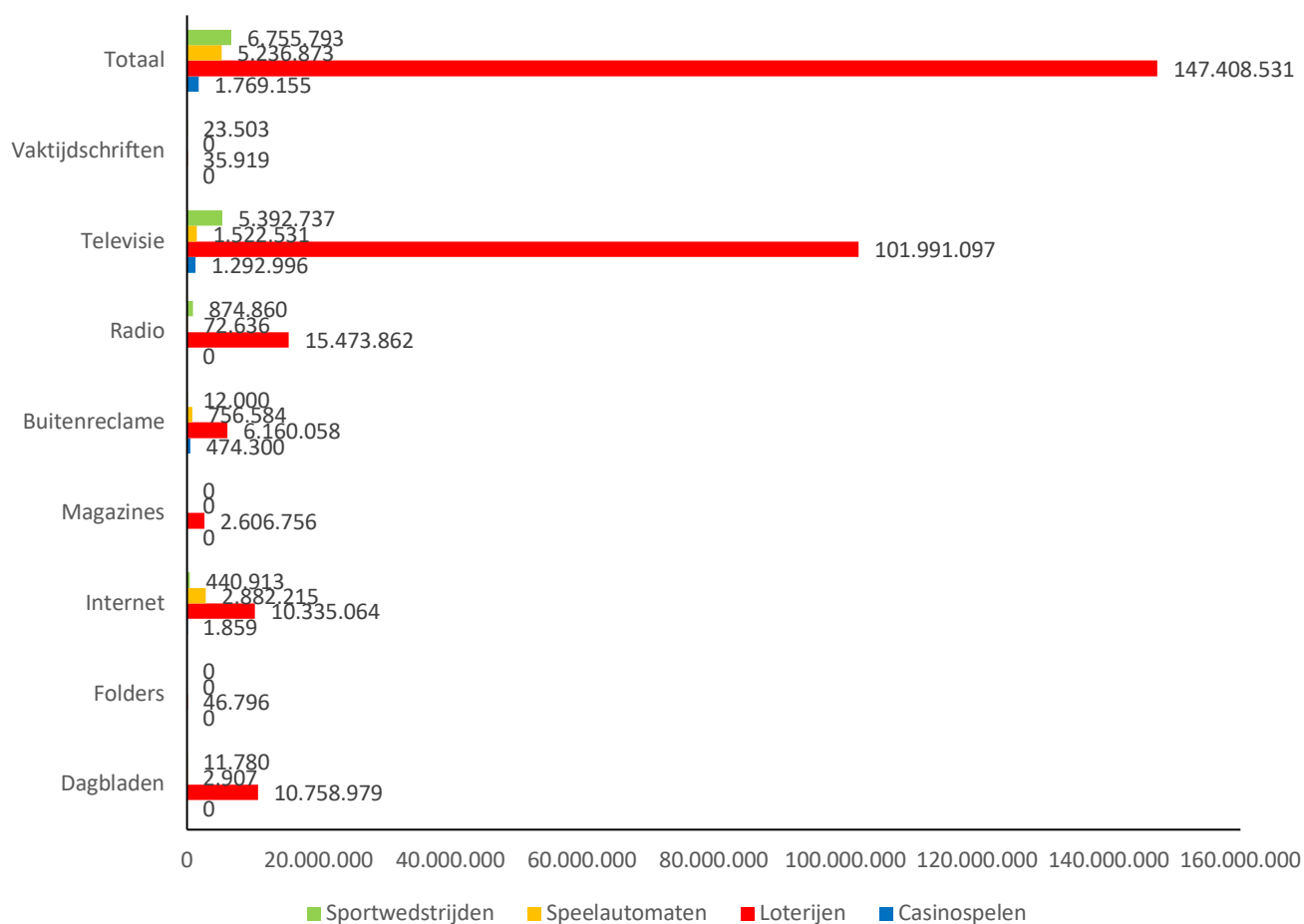
Een beperkt deel van de respondenten (4%) geeft aan dat zij zich aangesproken voelt door de reclame voor (het spelen van) kansspelen. Voor de groep respondenten tot 24 jaar ligt dit op 6%.

Tot slot is gevraagd naar de invloed van reclames op (het spelen van) kansspelen en op het speelgedrag van de respondent. Ook hier geldt dat maar een beperkt deel van de respondenten (8%) zegt dat dit inderdaad van invloed is. Het gaat hierbij onder meer om invloed op deelname, de frequentie van spelen en de duur van deelname aan een spel. Binnen de groep respondenten tot 24 jaar geeft 13% aan dat reclame invloed heeft op hun speelgedrag.

Reclamebestedingen

Om een beeld te krijgen van de bestedingen van de vergunninghouders van de verschillende soorten kansspelen hebben we gegevens hierover opgevraagd bij marketing- en media-informatiebedrijf Nielsen. Het gaat hierbij om de bedragen die de vergunninghouders in 2020 hebben besteed aan reclame uitgesplitst naar mediumtype (figuur 2.12).

Figuur 2.12 Reclamebestedingen per soort kansspel en mediumtype in 2020, in euro's



De vergunninghouders loterijen hebben in 2020 verreweg het meeste uitgegeven aan reclame (ruim € 147 miljoen), met name aan reclame op televisie (ruim € 101 miljoen). Holland Casino – de enige vergunninghouder casinospelen in 2020 – heeft daarentegen het minst besteed aan reclame. Mogelijk dat dit mede komt doordat Holland Casino vanwege de coronamaatregelen een deel van het jaar gesloten is geweest. Dit geldt overigens eveneens voor de locaties met speelautomaten, terwijl voor het wedden op sportwedstrijden geldt dat dit ook een deel van het jaar nauwelijks mogelijk was aangezien er nauwelijks sportwedstrijden waren.

3. VERGUNNINGHOUDERS CASINOSPELEN

In dit hoofdstuk bespreken we de mate waarin Holland Casino in de metingen van 2016 en 2021 zegt maatregelen uit te voeren om kansspelsverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit te beperken en overige consumentenbelangen te waarborgen. Casinospelen omvatten hier alle spelen die in Holland Casino worden aangeboden, namelijk kansspelen op speelautomaten, poker (zowel tegen andere mensen als tegen een apparaat in Holland Casino), bingo, casinospelen aan een tafel met een croupier en casinospelen op een automaat in Holland Casino.

Holland Casino is de enige vergunninghouder voor casinospelen in Nederland. In de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime van 11 juli 2014 (de Beleidsvisie) beschreef het kabinet zijn visie op de modernisering van de casinomarkt.¹ Het kabinet sprak de wens uit tot een beperkte marktopening, met een gelimiteerd aantal aanbieders van casinospelen en een geprivatiseerd Holland Casino. Minister Dekker voor Rechtsbescherming (verantwoordelijk voor het kansspelbeleid) heeft 17 mei 2019 het Wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime ingetrokken.² Dat betekent dat Holland Casino (voorlopig) de enige aanbieder van casinospelen blijft.

Voor het samenstellen van dit hoofdstuk hebben we gebruik gemaakt van de informatie uit een interview met een medewerker van Holland Casino, de jaarverslagen van Holland Casino en de website van Holland Casino.³ Daarnaast hebben we gegevens van de Stichting Reclame Code en de Financial Intelligence Unit (FIU) gebruikt. In de tabellen worden zowel de resultaten van de meting 2016 als de meting 2021 gepresenteerd. In de tekst gaan we voornamelijk in op de resultaten van de meting 2021.

Uit de enquête onder het panel van Kantar is informatie gebruikt over de ervaringen van spelers met het preventiebeleid van Holland Casino.⁴ Daarbij zijn alle respondenten meegenomen die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in een vestiging van Holland Casino, ongeacht het type spel dat ze daar hebben gespeeld. Dit geldt voor 117 respondenten. Van hen behoort 69% (n=81) tot de categorie spelers met een laag risico op problematisch gokgedrag, 11% (n=13) heeft een matig risico en 20% (n=23) een hoog risico.

3.1 Voorkomen kansspelsverslaving

In deze paragraaf beschrijven we – aan de hand van de daarvoor opgestelde indicatoren – de wijze waarop Holland Casino invulling geeft aan het voorkomen van

¹ Kamerstukken [24 557](#) en [28 165, nr. 135](#).

² Kamerstukken 34 471, J.

³ Deze gegevens zijn begin 2016/2021 opgevraagd en hebben betrekking op 2015/2020.

⁴ Vanwege een andere methode van dataverzameling in de meting 2021 zijn de gegevens uit de bevolkingsenquête in de meting 2016 niet vergelijkbaar met die van de meting uit 2021. Die vergelijking wordt dan ook niet gemaakt in dit hoofdstuk.

kansspelsverslaving. Achtereenvolgens gaan we in op het informeren van spelers over risico's van kansspelen, het signaleren van problematisch speelgedrag, het interveniëren in speelgedrag en het geleiden naar zorg. In samenwerking met de verslavingszorg heeft Holland Casino de afgelopen jaren het Preventiebeleid Kansspelen (PBK) opgesteld, waarin al deze onderdelen zijn opgenomen. Uitgangspunt van het PBK is dat spelers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun speelgedrag en niet langer mogen spelen dan goed is voor hen of hun financiële situatie. Holland Casino zet aanvullend hierop in op het vroegtijdig herkennen van risicosignalen bij bezoekers. Om risicogedrag eerder te kunnen signaleren heeft Holland Casino het PBK in 2020 verder ontwikkeld (Jaarverslag Holland Casino 2020).

Informereren van spelers over risico's

Om spelers te informeren over de risico's van verslaving voorziet Holland Casino digitaal en in brochures spelers van informatie waarin deze risico's worden toegelicht en waarin speeltips worden gegeven voor verantwoorde deelname aan casinospelen (tabel 3.1). Op de website van Holland Casino is tevens een zelftest beschikbaar waar bezoekers kunnen nagaan of zij op verantwoorde wijze omgaan met hun spel. Daarnaast verstrekt Holland Casino informatie over hulp bij kansspelsverslaving, waaronder HANDS 24/7 - een hulplijn voor mensen met vragen en problemen over (gok)verslaving. Sinds 2019 neemt HANDS 24/7, als de bezoeker daarmee instemt, ook zelf contact op om een oriënterend gesprek over de mogelijkheden van hulp te voeren (Jaarverslag Holland Casino 2020).

Tabel 3.1 Informeren spelers over risico's door Holland Casino in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's	Holland Casino geeft aan te beschikken over een brochure over risico's van deelname aan casinospelen	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan speeltips te geven voor verantwoorde deelname aan casinospelen	Ja	Ja
Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen	Holland Casino geeft aan te beschikken over een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan spelers over beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg te informeren	Ja	Ja

Bron: interview, jaarverslag en website Holland Casino.

Van de 117 spelers uit de online enquête onder het panel van Kantar die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino is 42% (n=49) in die periode geweest op de verslavingsrisico's van kansspelen, bijvoorbeeld door een medewerker. Van hen is 61% (n=30) een speler met een laag risico op problematisch gokgedrag, 6% (n=6) een speler met een matig risico en 20% (n=13) met een hoog risico. Van de spelers die in Holland Casino zijn geweest op de verslavingsrisico's van kansspelen geeft 25% (n=13) aan dat dit van invloed is geweest op hun speelgedrag. Zij geven aan zichzelf een maximale speeltijd te hebben opgelegd, minder te zijn gaan spelen, minder geld in te zetten, met een maximumbedrag te spelen, alleen in gezelschap van anderen naar Holland Casino te gaan, bankpasjes en creditcards thuis te laten en/of (tijdelijk) gestopt te zijn met spelen.

Signaleren risicovol speelgedrag

Het preventiebeleid van Holland Casino is gericht op vroegsignalering van risico- en probleemgedrag. Bij binnenkomst zijn bezoekers van Holland Casino verplicht zich te legitimeren en hun bezoek wordt vastgelegd in het centrale bezoekersregistratiesysteem. Holland Casino registreert en analyseert niet het speelgedrag van alle bezoekers, maar houdt met het bezoekersregistratiesysteem wel het aantal en de frequentie van de bezoeken bij (tabel 3.2). De bezoekfrequentie en door medewerkers van Holland Casino op basis van observaties waargenomen speelgedrag kunnen aanleiding zijn voor een gesprek. Dit gesprek wordt gevoerd om een signaal of signalen die duiden op de ontwikkeling van kansspelproblematiek met de speler te bespreken. De medewerker van Holland Casino beoordeelt of er aanleiding is om de speler te ondersteunen met blijvend verantwoord spelen. Ondersteuning wordt geboden door de risico's van kansspelen te benoemen, zelfinzicht te bevorderen of bezoekbeperkende maatregelen op te leggen.

Tabel 3.2 Signaleren problematisch speelgedrag in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2020
Vergunninghouders die afwijkingen van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden	Holland Casino geeft aan speelgedrag te registreren (bezoekfrequentie)	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan speelgedrag te analyseren (bezoekfrequentie en observeerbaar gedrag)	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan risicovol speelgedrag te signaleren	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan een speler aan te spreken op zijn/haar speelgedrag bij risicovol speelgedrag	Ja	Ja
Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen	Holland Casino geeft aan een speler met risicovol speelgedrag te wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan een speler met risicovol speelgedrag te wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het instellen van een bezoekbeperking of een entreeverbod	Ja	Ja
Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag	Holland Casino geeft aan medewerkers te trainen c.q. op te leiden in het observeren van het speelgedrag	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

In 2020 lag het aantal bewustwordingsgesprekken op 965 gesprekken. In haar jaarverslag geeft Holland Casino aan dat dit door tijdelijke sluiting vanwege de coronapandemie beduidend lager ligt dan in 2019, toen ging het om 1.554 bewustwordingsgesprekken.

Zes maanden en 18 maanden na een bewustwordingsgesprek wordt het speelgedrag van de bezoeker nogmaals geanalyseerd. Op basis van een kwalitatieve analyse van gemelde signalen en incidenten en de bezoekfrequentie wordt nagegaan of er aanleiding is om nader met de bezoeker in gesprek te gaan (monitorgesprekken). Tijdens een monitoringsgesprek wordt nogmaals de eigen verantwoordelijkheid voor veilig en verantwoord spelen en het reguleren van het eigen speelgedrag benadrukt. Bezoekers worden gestimuleerd zelf de regie te nemen over het eigen speelgedrag. Volgens het Jaarverslag van 2020 is het aantal

monitoringsgesprekken in lijn met de sluitingen van de casino's gedaald naar 113 (in 2019: 210 monitoringsgesprekken).

Jongvolwassenen

Holland Casino zegt een strenger preventiebeleid te hebben voor jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar, omdat zij gevoeliger zijn voor verslaving (Jaarverslag Holland Casino 2020). Alle jongvolwassenen ontvangen bij hun vierde bezoek een flyer om hen bewust te maken van hun bezoekfrequentie en om ze voor te lichten over de risico's van casinospelen. Bij jongvolwassenen neemt Holland Casino extra voorzorg in acht door middel van voorzorgsgesprekken. In 2020 zijn 1.272 voorzorgsgesprekken gevoerd (in 2019 2.693 gesprekken). Als de jongvolwassene vervolgens een stijgende bezoekfrequentie laat zien over een periode van drie maanden, dan volgt een bewustwordingsgesprek. In 2020 zijn volgens het Jaarverslag Holland Casino 2020 806 bewustwordingsgesprekken met jongvolwassenen gevoerd (in 2019: 2.314 bewustwordingsgesprekken).

Observeren speelgedrag

De medewerkers van Holland Casino worden daarnaast opgeleid om bezoekers te observeren en alert te zijn op signalen van risicovol of onverantwoord speelgedrag. Ze letten daarbij op signalen die een indicatie zouden kunnen vormen voor onverantwoord speelgedrag, waaronder veranderingen in verbaal en non-verbaal gedrag en uiterlijk van de bezoekers, zoals een minder verzorgd voorkomen en/of minder verzorgde kleding of lang blijven spelen. Holland Casino geeft aan dat zij in 2019 het monitoren hebben verbeterd, onder meer door een nieuw registratiesysteem waarbij aan de hand van een aantal indicatoren beter en tijdiger kan worden ingespeeld op probleemgedrag. Vrijwel alle medewerkers van Holland Casino (3.086 van de 3.106) hebben daarnaast via e-learning een basistraining preventie gevolgd. Leidinggevendenden hebben een aanvullende training gevolgd. Volgens Holland Casino zou het duidelijk zichtbaar zijn dat medewerkers door deze training over meer expertise beschikken waardoor zij beter zouden signaleren, adequater zouden handelen en meer en gerichtere gesprekken met bezoekers zouden kunnen voeren. In 2020 zijn in totaal 13.281 gesprekken gevoerd (in 2019: 25.105 gesprekken). Dit betreft het aantal preventiegesprekken, exclusief de hierboven genoemde bewustwordings-, monitor- en voorzorgsgesprekken (Jaarverslag Holland Casino 2020).

Interventies in speelgedrag

Zoals hierboven aangegeven zijn in 2020 in totaal 13.281 geregistreerde preventiegesprekken met bezoekers van Holland Casino gevoerd. Uitgaande van dit aantal gesprekken en 0,6 miljoen unieke bezoekers in 2020 komt het percentage spelers dat is aangesproken op risicovol speelgedrag uit op 2,2% (tabel 3.3). Van de 117 respondenten uit de enquête onder het panel van Kantar die in het afgelopen jaar in een vestiging van Holland Casino hebben deelgenomen aan kansspelen geeft 9% (11 spelers) aan dat zij zijn aangesproken op hun speelgedrag. Het gaat om drie spelers met een laag risico op problematisch gokgedrag, één speler met een matig risico en zeven spelers met een hoog risico. Acht van de elf spelers zeggen dat het gesprek effect heeft gehad op hun speelgedrag. Twee zeggen te zijn gestopt, drie hebben zich vrijwillig een entreebeperking of verbod laten opleggen en de overige drie zijn minder gaan inzetten, zijn gaan spelen met een maximumbedrag en/of komen niet alleen naar Holland Casino.

Wanneer het speelgedrag van een bezoeker hiertoe aanleiding geeft kan een bezoekbeperking of entreeverbod worden ingesteld. Een dergelijke maatregel kan zowel vrijwillig plaatsvinden als onvrijwillig (opgelegd). In 2020 zijn door Holland Casino 3.058 bezoekbeperkingen uitgevoerd (2.884 vrijwillig en 174 opgelegd), terwijl 3.987 entreeverboden zijn uitgevoerd (3.596 vrijwillig en 391 opgelegd). In totaal zijn daarmee in 2020 7.045 dergelijke beperkingen en verboden uitgevoerd, hetgeen neerkomt op 1,2% van het aantal unieke bezoekers (in 2019: 12.794 beperkingen op 1,2 miljoen unieke bezoekers was dit 1,1%). Omdat een bezoeker in een jaar tijd zowel een entreeverbod als een bezoekbeperking of meerdere entreeverboden/bezoekbeperkingen kan nemen c.q. opgelegd kan krijgen, geldt ook hier dat in de praktijk het aantal bezoekers dat te maken krijgt met een dergelijke maatregel mogelijk wat lager ligt dan 7.045. Het aantal unieke bezoekers met een maatregel is niet bekend.

Vier respondenten (3%) uit de enquête onder het panel van Kantar die het afgelopen jaar in een vestiging van Holland Casino hebben deelgenomen aan kansspelen hebben een bezoekbeperking of een entreeverbod genomen dan wel opgelegd gekregen. Drie van hen hebben een hoog risico op problematisch gokgedrag, één een laag risico.

Tabel 3.3 Interventie in speelgedrag in de meting van 2016 en de meting van 2021 (gewogen n=117 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Spelers die hun speelgedrag aanpassen	% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag	Gegevens Holland Casino: 1,6%	Gegevens Holland Casino: 2,2% Enquête: 9%
	% spelers dat een bezoekbeperking of entreeverbod heeft aangevraagd of opgelegd heeft gekregen	Gegevens Holland Casino: 0,7%	Gegevens Holland Casino: 1,2% Enquête: 3%

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino, online enquête panel Kantar.

Geleiden naar zorg

In de gesprekken die medewerkers voeren met bezoekers dienen zij een inschatting te maken of een doorgeleiding naar zorg wenselijk of nodig is. Als dat het geval is, wordt de bezoeker over het algemeen doorverwezen naar HANDS 24/7, een hulplijn voor mensen met vragen en problemen over (kansspel)verslaving. Volgens het Jaarverslag Holland Casino 2020 heeft HANDS 24/7 in 2020 531 contacten en gesprekken gehad met bezoekers (2019: 279). Uitgedrukt in percentage van het totaal aantal unieke bezoekers is dat 0,09% (tabel 3.4). Holland Casino heeft in het kader van de sluitingen de samenwerking met HANDS 24/7 geïntensiveerd zodat bezoekers daar 24 uur per dag en zeven dagen per week terecht konden. Hier hebben bezoekers volgens Holland Casino veelvuldig gebruik van gemaakt.

Van de 117 respondenten in de enquête onder het panel van Kantar die het afgelopen jaar in een vestiging van Holland Casino hebben gespeeld, zijn zeven spelers (6%) het afgelopen jaar door een medewerker van Holland Casino geadviseerd hulp te zoeken bij een hulpverleningsinstelling vanwege zijn/haar speelgedrag. Het gaat om één speler met een laag risico op problematisch gokgedrag, één speler met een matig risico en vijf spelers

met een hoog risico. Ook blijkt uit de enquête dat twee van de 117 spelers (2%) contact hebben gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege het eigen speelgedrag. Deze respondenten kunnen meerdere (vormen van) kansspelen spelen, dit betekent dus niet dat hun speelgedrag bij Holland Casino (direct/uitsluitend) aanleiding was voor hun hulpvraag.

Tabel 3.4 Geleiden naar zorg in de meting van 2016 en de meting van 2021 (N=0,6 miljoen bezoekers van Holland Casino in 2020; gewogen n=117 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Spelers die op advies van vergunninghouder contact hebben opgenomen met hulpverleningsinstelling	% spelers dat door vergunninghouder is gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij hulpverleningsinstelling	Gegevens Holland Casino: 0,3% -	Gegevens Holland Casino: Niet beschikbaar Enquête: 6%
	% spelers dat contact heeft gehad met hulpverleningsinstelling vanwege risicovol speelgedrag	Gegevens Holland Casino: Niet beschikbaar -	Gegevens Holland Casino: 0,09% Enquête: 2%

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino, online enquête panel Kantar.

Sociale omgeving

Holland Casino biedt de mogelijkheid aan derden om een signaal af te geven over risicovol speelgedrag van een familielid of bekende. Dit signaal is aanleiding om onderzoek te doen naar een speler en om eventueel met de bezoeker in gesprek te gaan over het signaal. Het aantal in 2020 ontvangen signalen van derden is niet beschikbaar.

Tabel 3.5 Sociale omgeving in de meting van 2016 en de meting van 2021 (gewogen n=117 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag	% speler over wie hun omgeving bij de vergunninghouder zorgen heeft geuit over het speelgedrag	Gegevens Holland Casino: 0,02% -	Gegevens Holland Casino: niet beschikbaar Enquête: 22%
	% speler over wie hun omgeving bij de speler zelf zorgen heeft geuit over het speelgedrag	-	

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino, online enquête panel Kantar.

Uit de enquête blijkt 22% (n=27) van de 117 spelers die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino (soms, meestal of bijna altijd) commentaar te hebben gekregen van mensen uit hun omgeving op hun speelgedrag. Van hen heeft 4% (n=1) geen of een laag risico op kansspelverslaving, 22% (n=6) een matig risico en 75% (n=20) behoort tot de hoog risico categorie. Overigens gaat het hierbij niet per definitie enkel om hun speelgedrag in Holland Casino: het commentaar van mensen uit hun omgeving kan ook betrekking hebben op hun speelgedrag bij andere kansspelaanbieders.

3.2 Tegengaan fraude en overige criminaliteit

In deze paragraaf behandelen we de maatregelen van Holland Casino om de kans op fraude en overige criminaliteit te beperken. De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet vormen de kaders voor deze maatregelen. In 2020 voert de Ksa het toezicht uit op de naleving van de Wwft door Holland Casino.

In algemene zin geldt dat Holland Casino een huis- en spelreglement voor bezoekers en spelers hanteert, haar medewerkers traint om fraude en overige criminaliteit te herkennen, lopend toezicht uitvoert in de speelzalen en gebruik maakt van cameratoezicht. Daarnaast voert de afdeling Security & Responsible Gaming spelcontroles uit, en – indien nodig – gericht onderzoek naar fraude.

Vaststellen identiteit speler

Holland Casino geeft aan dat alle bezoekers standaard bij binnenkomst worden geïdentificeerd, waarbij hun identiteit wordt geverifieerd (tabel 3.6). In de enquête zegt 90% (n=105) van de spelers dat zij zich bij het bezoeken van Holland Casino hebben moeten legitimeren. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat sommige vaste bezoekers in het bezit zijn van een persoonlijke *Favorites Card*. Bij het activeren van deze kaart wordt een foto van de bezoeker zichtbaar. Het tonen van deze kaart bij binnenkomst ervaren bezoekers mogelijk niet als legitimeren.

Tabel 3.6 Vaststellen identiteit speler in de meting van 2016 en de meting van 2021 (gewogen n=117 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die middels een (kopie van het) identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen	Holland Casino geeft aan standaard bij binnenkomst naar een identiteitsbewijs te vragen	Ja	Ja
	% spelers dat aangeeft dat zij bij bezoek aan een casino hun identiteitsbewijs heeft moeten laten zien	-	Enquête: 90%

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino, online enquête panel Kantar.

Monitoren financiële transacties

Het anti-witwasbeleid van Holland Casino berust, zoals is voorgeschreven in de Wwft, op drie belangrijke pijlers: risicoclassificatie en cliëntenonderzoek; het monitoren van de zakelijke relatie en transacties; en het melden van ongebruikelijke transacties aan de Financial Intelligence Unit Nederland (tabel 3.7). Op alle pijlers zijn in 2020 verbeteringen doorgevoerd. Zo wordt het anti-witwasbeleid op een uniforme wijze uitgevoerd en is de organisatiestructuur aangepast met een specialistische Wwft-kolom binnen de afdeling Compliance. Deze keuzes hebben volgens Holland Casino onder meer geleid tot een (relatieve) stijging van het aantal gemelde ongebruikelijke transacties en een stijging van het aantal entreeverboden na weigering van bezoekers mee te werken aan cliëntonderzoek (Jaarverslag Holland Casino 2020).

Tabel 3.7 Monitoren financiële transacties Holland Casino in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Monitoren transacties	Holland Casino geeft aan transacties te monitoren	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

Onderkennen en volgen verdachte transacties

De medewerkers van Holland Casino worden opgeleid in het signaleren van ongebruikelijke transacties (tabel 3.8). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om depotstortingen, overboekingen of vreemde valutatransacties. Holland Casino identificeert ongebruikelijke transacties en meldt deze aan de FIU-NL, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen meldingen op basis van objectieve en subjectieve indicatoren. De FIU-NL kan deze transacties verdacht verklaren, niet Holland Casino.

In 2020 heeft Holland Casino 3.441 meldingen gedaan bij de FIU-NL, waarvan 2.370 (69%) op basis van objectieve indicatoren en 1.071 (31%) op basis van subjectieve indicatoren. In 2019 ging het in totaal om 4.248 meldingen, waarvan 2.396 (56%) op basis van objectieve en 1.852 (44%) op basis van subjectieve indicatoren. In 2015 lag het aantal meldingen aanzienlijk lager en was tevens vaker sprake van subjectieve meldingen. In 2015 heeft Holland Casino in totaal 1.988 meldingen gedaan bij de FIU-NL, waarvan 894 (45%) op basis van objectieve indicatoren en 1.094 (55%) op basis van subjectieve indicatoren.

De gemelde ongebruikelijke objectieve transacties hadden in 2020 betrekking op 229 depotstortingen (2019: 31), 231 overboekingen (2019: 632), 1.909 contante transacties, creditcardbetalingen van 10.000 euro of meer en vreemde valutatransacties (2019: 1.022) en één overige melding (2019: 11).

Tabel 3.8 Onderkennen en volgen verdachte transacties in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Signaleren verdachte transacties	Holland Casino geeft aan verdachte ongebruikelijke transacties te signaleren	Ja	Ja
Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties	Holland Casino geeft aan medewerkers op te leiden c.q. te trainen in het opsporen van verdachte transacties	Ja	Ja
Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU)	Holland Casino geeft aan ongebruikelijke transactie te melden bij Financial Unit (FIU)	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino, FIU-NL.

Uitsluiten van spelers

Wanneer Holland Casino twijfelt over de herkomst van het speelgeld van een bezoeker, wordt een cliëntonderzoek uitgevoerd. De bezoeker wordt daarbij onder andere gevraagd naar de herkomst van het bestede speelgeld en de bron van inkomsten waaruit dit

speelgeld wordt gegenereerd. Indien de bezoeker niet wil meewerken aan dit cliëntonderzoek, volgt er een entreeverbod (tabel 3.9). In 2020 hebben 193 entreeverboden plaatsgevonden in verband met mogelijke witwasrisco's (in 2019: 92).⁵ Ook zijn in 2020 entreeverboden opgelegd in verband met diverse delicten, waaronder diefstal. Of hieronder ook gevallen zijn van fraude is niet bekend. Om fraude tegen te gaan traint Holland Casino medewerkers in het toepassen van cameratoezicht. Waar eerder voornamelijk aandacht werd besteed aan procedures en spelcontroles wordt nu ook ingezet op een alerte houding, gericht toezicht houden, beter herkennen van fraude en sneller ingrijpen. Het aantal fraudegevallen lag in 2020 lager door de teruggang in het aantal bezoekers en de sluitingen van de casino's (Jaarverslag Holland Casino 2020). In 2020 zijn er tien fraudeonderzoeken geweest. Dit zijn de onderzoeken waarbij een medewerker van Holland Casino betrokken is. In 2019 waren dit er 44. Volgens Holland Casino ondervinden gasten niet of nauwelijks schade van deze interne fraudes. De meeste fraudes vinden plaats bij Food & Beverage.

Tabel 3.9 Uitsluiten spelers bij verdenking van fraude of andere kansspel gerelateerde criminaliteit in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude	Holland Casino geeft aan een speler (tijdelijk) uit te sluiten van deelname vanwege vermoeden van fraude	Niet aangeleverd	Niet aangeleverd
Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen	Holland Casino geeft aan een speler uit te sluiten van deelname vanwege vermoeden van witwassen	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

Screening vergunninghouders en medewerkers

Vergunninghouders en medewerkers worden preventief gescreend. Er is bij vergunninghouder Holland Casino geen Bibob uitgevoerd. De vergunning voor het mogen organiseren van speelcasino's is door de overheid al in 1975 verleend aan Holland Casino. Bij het opstellen van de indicatoren werd er van uit gegaan dat er meerdere vergunninghouders voor casinospelen zouden komen. De Ksa zou bij de behandeling van een aanvraag ter verkrijging van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino altijd een Bibob-toets uitvoeren. Nu de privatisering van Holland Casino in ieder geval voorlopig niet doorgaat en Holland Casino de enige aanbieder van casinospelen blijft, zal er voorlopig geen Bibob-toets worden uitgevoerd.

Elke nieuwe medewerker van Holland Casino dient een Verklaring Omtrent het Gedrag te kunnen overleggen (3.10). Afhankelijk van de functie die medewerkers gaan bekleden dienen ze daarnaast meerdere testen en trainingen te ondergaan (Jaarverslag Holland Casino 2020). Holland Casino geeft verder aan de richtlijnen van de Nederlandse Corporate Governance Code te volgen.

⁵ Deze 193 entreeverboden zijn aanvullend op de eerdergenoemde 391 opgelegde entreeverboden in verband met problematisch speelgedrag.

Tabel 3.10 Screening vergunninghouder en medewerkers in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders <u>waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd</u>	Bij Holland Casino is een Bibob-toets uitgevoerd	Nee	Nee
Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een Verklaring Omtrent het Gedrag hebben	Holland Casino geeft aan een Verklaring Omtrent het Gedrag te eisen van hun personeelsleden	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

3.3 Consumentenbescherming

In deze paragraaf gaan we in op de activiteiten van Holland Casino ter bescherming van de consumentenbelangen. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende maatregelen aan de orde: informatieverplichting vergunninghouders; bescherming persoonsgegevens; eerlijk spel; reclame en werving; en bescherming van kwetsbare personen.

Informatieverplichting vergunninghouders

Zowel in de vestigingen van Holland Casino als op de website is informatie beschikbaar over het spelaanbod (tabel 3.11). Daarnaast geven de medewerkers desgevraagd uitleg over het spel. Daaronder valt tevens uitleg over de wijze van uitbetaling. Voor vragen en klachten kunnen bezoekers terecht bij de *duty manager* in de betreffende vestiging. Eventuele klachten kunnen ook worden ingediend via het contactformulier op de site van Holland Casino.

Uit de enquête blijkt dat 39% (n=46) van de respondenten die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in Holland Casino daar is geïnformeerd over de eigenschappen van het spel.

Tabel 3.11 Informatieverplichting vergunninghouder in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken	Holland Casino geeft aan uitleg te geven over de wijze van uitbetaling	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan uitleg te geven over wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt	Ja	Ja
	Holland Casino zegt aan te geven aan een speler waar hij/zij terecht kan met vragen en klachten	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

Bescherming persoonsgegevens

Op de site van Holland Casino is het privacy statement van Holland Casino te downloaden. Hiermee worden bezoekers geïnformeerd over het beleid van Holland Casino ter

bescherming van hun persoonlijke levenssfeer (tabel 3.12). In haar Jaarverslag 2020 merkt Holland Casino daarnaast op dat zij voldoet aan de verplichtingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Tabel 3.12 Bescherming persoonsgegevens in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	Holland Casino geeft aan de spelers juist en volledig te informeren over het gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan bij verwerking van de persoonsgegevens te voldoen aan de eisen van de richtsnoeren informatiebeveiliging van de Autoriteit Persoonsgegevens	Ja	Ja

Bron: interview, jaarverslag en website Holland Casino.

Eerlijk spel

In het Jaarverslag 2020 van Holland Casino staat vermeld dat de kansspelapparatuur van Holland Casino in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid wordt gecontroleerd op mechanische, elektrische en elektronische processen door het Nederlands Meetinstituut (NMI), een bedrijf dat onder meer testdiensten verzorgt voor kansspel aanbieder (tabel 3.13). De betrouwbaarheid van de speelautomaten valt onder toezicht van de Ksa. Wanneer er specifieke klachten zijn, kan de Ksa een gerichte controle uitvoeren. In 2020 is dat volgens Holland Casino niet voorgekomen. De Ksa publiceert alleen geaggregeerde cijfers over controles. Over controles bij Holland Casino is geen openbare informatie beschikbaar.

Naast de controles door externe instanties dienen de medewerkers van Holland Casino toezicht te houden op een eerlijk verloop van het spel, waarbij ze worden ondersteund door een camerasysteem.

Tabel 3.13 Eerlijk spel in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Eerlijk verloop aangeboden kansspelen	Holland Casino geeft aan dat hun spelsysteem is gecontroleerd	Ja	Ja
	Aantal keer dat volgens Holland Casino is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen	0	0

Bron: jaarverslag Holland Casino.

Reclame en werving

De Ksa houdt toezicht op de naleving van wettelijke reclameregels. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa op 1 april 2021 is de Leidraad reclame voor kansspel aanbieder vervallen. De Beleidsregels verantwoord spelen vervangen deze leidraad.⁶ De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Holland Casino geeft aan zich te houden aan deze wettelijke reclameregels.

⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/wet-koa/aanvullende-eisen/>, geraadpleegd op 22 juni 2021

De Ksa doet geen uitspraken over overtreding door individuele vergunninghouders van kansspelen (tabel 3.14). De Stichting Reclame Code is een zelfreguleringsorgaan dat toeziet op de door hen opgestelde Nederlandse Reclame Code. De Stichting Reclame Code (SRC) heeft in 2020 een klacht ontvangen over Holland Casino. Hierbij ging het over mededelingen op de website van Holland Casino voor het loyaliteitsprogramma, dat volgens de klager zou aansporen tot onmatige deelname. De voorzitter van de SRC oordeelt echter dat van het enkel promoten van het vaker bezoeken van een casino niet tevens de aansporing uitgaat tot onverantwoorde of onmatige deelname aan een daar te spelen kansspel. Ook verder spoort de uiting hiertoe niet aan. De klacht is afgewezen.

Tabel 3.14 Reclame en werving in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Naleving regels Besluit Werving reclame en verslavingspreventie	Holland Casino waarbij de Ksa overtredingen heeft geconstateerd van de wettelijke reclameregels	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
	Aantal klachten over misleidende reclame van Holland Casino dat is ontvangen door de Stichting Reclame Code	0	1
	Holland Casino gebruikt misleidende reclame volgens de Stichting Reclame Code	Nee	Nee

Bron: Stichting Reclame Code.

Bescherming van kwetsbare personen

Holland Casino controleert bij binnenkomst de leeftijd van haar bezoekers. Jongeren onder 18 jaar worden niet binnengelaten (tabel 3.15). Daarnaast hanteert Holland Casino voor jongvolwassenen van 18 tot en met 23 jaar een speciaal aangescherpt beleid aangaande het voorkomen van kansspelverslaving, zoals is toegelicht in paragraaf 3.1. Holland Casino geeft tevens aan dat mensen die wilsonbekwaam zijn of mensen met een verstandelijke beperking niet mogen deelnemen aan kansspelen in Holland Casino.

Tabel 3.15 Beschermen van kwetsbare personen in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2021	Meting 2021
Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen	Holland Casino geeft aan dat uitdrukkelijk vermeld wordt dat deelname aan casinospelen niet is toegestaan door minderjarigen	Ja	Ja
	Holland Casino geeft aan te controleren of iemand 18 jaar of ouder is	Ja	Ja

Bron: interview en jaarverslag Holland Casino.

4. VERGUNNINGHOUDERS SPEELAUTOMATEN

In dit hoofdstuk behandelen we de mate waarin ondernemers met een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten maatregelen uitvoeren om kansspelsverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit te beperken en overige consumentenbelangen te waarborgen. De informatie in dit hoofdstuk is ten eerste gebaseerd op een enquête onder een steekproef van zo'n 100 ondernemers met een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten. Daarnaast hebben we informatie gebruikt uit een interview met vertegenwoordigers van de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN), gegevens van de Ksa en gegevens van de Stichting Reclame Code. Uit de online enquête onder het panel van Kantar is informatie benut over de ervaringen van spelers met de maatregelen van speelhallen.¹ Het gaat daarbij om de spelers die het afgelopen jaar kansspelen hebben gespeeld in speelhallen, ongeacht het type spel. Het kan daarbij gaan om het spelen op speelautomaten (dat wil zeggen fruitautomaten of andere automaten waarmee geld verdiend kan worden), maar ook om deelname aan poker (tegen andere mensen of tegen een apparaat), casinospelen of bingo in een speelhal of speelcasino. Dit geldt in de meting van 2021 voor 210 respondenten, waarvan 65% spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag, 18% spelers met een matig risico en eveneens 18% spelers met een hoog risico.

Beschrijving onderzoeksgroep vergunninghouders

Van de ondernemers met een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten die we hebben gesproken heeft 7% in 2020 en 19% in 2015 geen gebruik gemaakt van de vergunning: zij hebben in dat jaar geen automaten geëxploiteerd. Deze respondenten kunnen derhalve geen informatie geven over de indicatoren en worden in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

Locaties van automaten

Van de overige respondenten (95 in 2021 en 81 in 2016) die in het desbetreffende jaar (2020 en 2015) wél gebruik hebben gemaakt van hun exploitatievergunning geeft in beide de metingen het merendeel (88% (n=84) in de meting van 2021 en 86% (n=70) in de meting van 2016) aan dat hun automaten uitsluitend staan opgesteld in horecalocaties, terwijl de automaten van een beperkt deel van de respondenten (5% (n=5) in de meting van 2021 en 10% (n=8) in de meting van 2016) uitsluitend staan opgesteld in speelhallen. De overige respondenten (twee in de meting van 2021 en drie in de meting van 2016) hebben automaten staan in zowel horecagelegenheden als speelhallen.

Naar schatting van de respondenten in de meting van 2021 ligt het totaal aantal locaties waar hun automaten staan opgesteld op zo'n 1.565, waarvan 25 speelhallen en 1.540

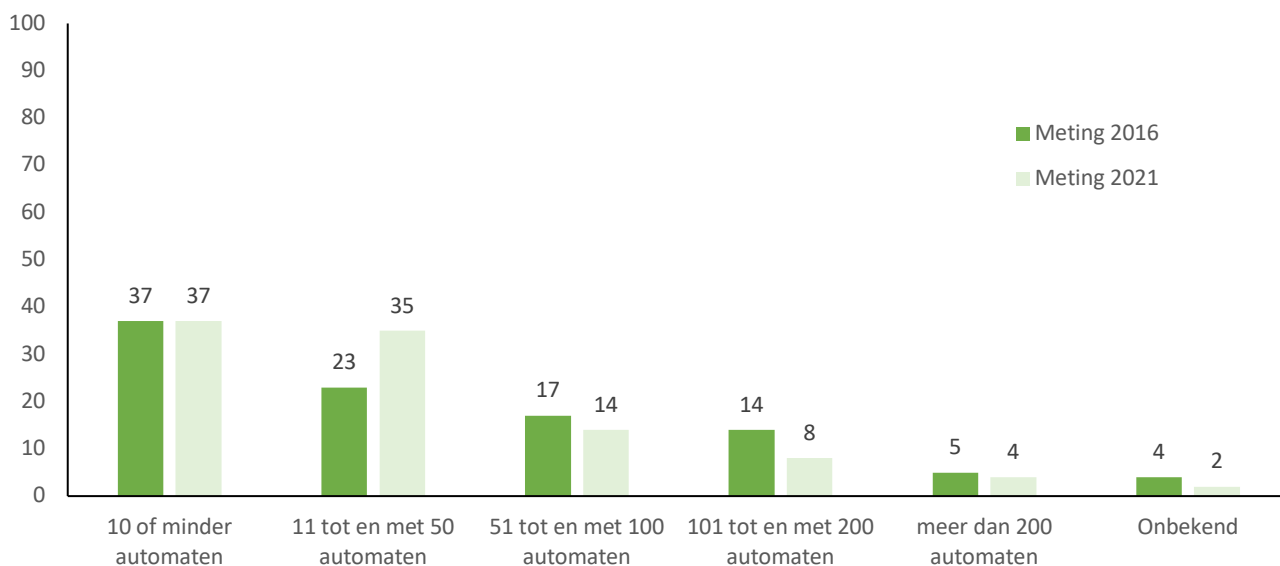
¹ Vanwege een andere methode van dataverzameling in de meting van 2021 zijn de gegevens uit de bevolkingsenquête in de meting van 2016 niet vergelijkbaar met de meting van 2021. De gegevens uit de bevolkingsenquête in de meting van 2016 zijn daarom niet in dit hoofdstuk meegenomen. Hetgeen betekent dat op deze punten geen vergelijking kan worden gemaakt tussen de metingen van 2016 en 2021.

horecalocaties. In de meting van 2016 schatten de respondenten het totaal aantal locaties op ongeveer 1.560, waarvan 60 speelhallen en 1.480 horecalocaties.

Aantal opgestelde automaten

Het aantal automaten per vergunninghouder dat opgesteld staat bij speelhallen en horecalocaties² varieert van twee tot bijna 4.000 automaten. In beide metingen heeft 37% van de vergunninghouders twee tot tien automaten opgesteld, terwijl van 23% (meting 2016) tot 35% (meting 2021) 11 tot 50 automaten staan opgesteld (figuur 4.1). In de meting van 2021 schatten de respondenten het totaal aantal opgesteld automaten op ongeveer 4.945, in de meting van 2016 ligt deze schatting op 8.632. Het verschil wordt met name veroorzaakt doordat in de meting van 2016 één van de respondenten heeft aangegeven dat hij naar schatting 3.940 automaten heeft opgesteld, terwijl het in de meting van 2021 om maximaal 250 automaten gaat. Onduidelijk is waardoor dit verschil wordt veroorzaakt.

Figuur 4.1 Aantal opgestelde automaten per vergunninghouder in de meting van 2016 (N=81) en de meting van 2021 (N=95), in %



Bron: enquête vergunninghouders.

Bezit aanwezigheidsvergunning en eigen horeca of speelhal

Een deel van de vergunninghouders die gebruik hebben gemaakt van hun exploitatievergunning, heeft tevens een aanwezigheidsvergunning, waarmee ze gerechtigd zijn om een speelautomaat in hun horecavoorziening of speelhal te plaatsen. In de meting van 2021 gaat het om 26% (n=25), in de meting van 2016 lag dit op 44% (n=36) (tabel 4.1). De overige respondenten hebben geen aanwezigheidsvergunning: zij exploiteren hun automaten via horecagelegenheden en speelhallen van anderen.

² Automaten op voorraad/in de opslag zijn hierbij niet meegeteld.

Tabel 4.1 Verdeling onderzoeksgroep naar type vergunning in de meting van 2016 (N=81) en de meting van 2021 (N=95)

	Meting 2016		Meting 2021	
	N	%	N	%
Alleen exploitatievergunning	45	56	70	74
Exploitatie- en aanwezigheidsvergunning	36	44	25	26
Totaal	81	100	95	100

Tijdens het afnemen van de enquêtes in de meting van 2021 blijkt dat 23 van de 25 respondenten met een aanwezigheidsvergunning daadwerkelijk speelautomaten exploiteren in hun eigen onderneming, hetzij in een of meerdere speelhallen (vier respondenten), een of meerdere horecagelegenheden (12 respondenten) of beide (zeven respondenten). In de meting van 2016 gaat het om 29 van de 36 respondenten met een aanwezigheidsvergunning: acht respondenten in een of meerdere speelhallen; 18 respondenten in een of meerdere horecagelegenheden; en drie respondenten in beide.

Vergunninghouders die hun automaten alleen via anderen exploiteren zijn niet aanwezig op de locaties waar de automaten staan. Hierdoor hebben ze weinig mogelijkheden om maatregelen te treffen op het gebied van het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het voorkomen van fraude en overige vormen van criminaliteit. Zij worden bij de bespreking van de indicatoren in de hiernavolgende paragrafen dan ook buiten beschouwing gelaten. De aantallen vergunninghouders die in de rest van het hoofdstuk worden meegenomen liggen op respectievelijk 23 in de meting van 2021 en 29 in de meting van 2016.

4.1 Voorkomen kansspelverslaving

In deze paragraaf komen de indicatoren aan de orde voor het voorkomen van kansspelverslaving. Achtereenvolgens gaan we in op het informeren van spelers over risico's van kansspelen, het signaleren van problematisch speelgedrag, het interveniëren in speelgedrag en het geleiden naar zorg.

Informeren spelers over risico's

Aan de vergunninghouders zijn vragen gesteld over wat zij doen om spelers te informeren over de risico's van kansspelen. Het merendeel van de vergunninghouders (66% in de meting van 2016 en 61% in de meting van 2021) geeft aan te beschikken over een brochure over de risico's van het spelen op speelautomaten (tabel 4.2). Het percentage vergunninghouders dat zegt informatie beschikbaar te stellen over hulp bij verslavingszorg bedraagt respectievelijk 59% (meting 2016) en 52% (meting 2021). Het percentage vergunninghouders dat zegt speeltips te geven voor verantwoord spelen ligt in de meting van 2016 op 45%, terwijl het in de meting van 2021 om 65% gaat. Het deel van de vergunninghouders dat zegt een zelftest aan te bieden voor mogelijke verslavingsproblemen ligt in de meting van 2021 30% tegenover 10% in de meting van 2016.

Tabel 4.2 Informeren spelers over risico's door vergunninghouders in de meting van 2016 (n=29 vergunninghouders) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's	% vergunninghouders dat aangeeft te beschikken over een brochure over risico's van het spelen op speelautomaten	66%	61%
	% vergunninghouders dat aangeeft speeltips te verstrekken voor verantwoord spelen op speelautomaten	45%	65%
Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen	% vergunninghouders dat aangeeft een zelftest aan te bieden voor mogelijke verslavingsproblemen	10%	30%
	% vergunninghouders dat aangeeft informatie te verstrekken over beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg	59%	52%

Bron: enquête vergunninghouders.

In de online enquête onder het panel van Kantar zijn vragen gesteld over de ervaringen van spelers met het preventiebeleid van speelhallen. Ervaringen met het beleid van horecagelegenheden met speelautomaten zijn daarbij niet meegenomen. Bij het vergelijken van de gegevens uit de enquête onder vergunninghouders met de gegevens uit de enquête onder het panel van Kantar worden daarom vergunninghouders met automaten in alleen horecagelegenheden buiten beschouwing gelaten.

Alle vier de vergunninghouders met een speelhal geven in de meting van 2021 aan te beschikken over een brochure over verslavingsrisico's. Uit de enquête onder het panel van Kantar blijkt dat 18% (n=37) van de bezoekers van speelhallen door de aanbieder is geïnformeerd over de verslavingsrisico's van kansspelen, bijvoorbeeld door middel van een folder. Van hen is 43% (n=17) een speler behorende tot de risicoklasse geen tot laag risico, 11% (n=4) behoort tot de risicoklasse matig risico en 46% (n=17) tot de risicoklasse hoog risico. Het beschikbaar stellen van een folder betekent niet automatisch dat spelers deze folder krijgen (of opmerken) en lezen. Van de spelers die zijn geïnformeerd over de verslavingsrisico's van kansspelen (n=37) zeggen negen dat de informatie hun speelgedrag heeft beïnvloed. Ze geven aan met minder geld te zijn gaan spelen, zichzelf een maximale speeltijd te hebben opgelegd, bankpasjes en creditcards thuis te laten of zelf afspraken te hebben gemaakt over een entreebeperking of entreeverbod.

De VAN zegt haar leden op verschillende manieren te ondersteunen en helpen zodat zij hun spelers kunnen informeren en kunnen stimuleren om verantwoord te spelen. Zo is er sinds 2014 een ondernemerscode van kracht waarin richtlijnen over verantwoord spelen zijn opgenomen en waarmee de leden van de VAN moeten instemmen. Daarnaast hebben ze het programma Speelbewust opgezet en de Gokwijzer voor de horeca ontwikkeld.

Signaleren problematisch speelgedrag

In de meting van 2021 zegt 65% (n=15) van de vergunninghouders dat zij risicovol gedrag signaleren en 61% (n=14) dat zij deze spelers ook aanspreken. In de meting van 2016 ging het in beide gevallen om 35% (n=10). Volgens 52% (n=12) van de vergunninghouders in de meting van 2021 wijzen zij spelers met risicovol speelgedrag op

de mogelijkheden voor beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, terwijl dit in de meting van 2016 35% (n=10) betrof. Het percentage vergunninghouders dat spelers met risicovol gedrag zegt te informeren over de mogelijkheden van een bezoekbeperking of entreeverbod bedraagt respectievelijk 28% (n=8; meting 2016) en 48% (n=11; meting 2021).

In beide metingen zegt meer dan de helft van de vergunninghouders hun medewerkers te trainen in het observeren van speelgedrag. Bij nadere analyse blijkt dat er verschil is tussen vergunninghouders met automaten in een speelhal – die zonder uitzondering aangeven hun personeel te trainen – en vergunninghouders met alleen automaten in horeca. Van de laatste groep zegt in de meting van 2021 een derde (33%; n=5) en in de meting van 2016 een kwart (22%; n=4) dat hun personeel een training heeft gevolgd.

Tabel 4.3 Signaleren problematisch speelgedrag in de meting van 2016 (n=29 vergunninghouders) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die afwijkingen van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden	% vergunninghouders dat aangeeft risicovol speelgedrag te signaleren	35%	65%
	% vergunninghouders dat aangeeft een speler aan te spreken op zijn/haar speelgedrag bij risicovol speelgedrag	35%	61%
Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen	% vergunninghouders dat aangeeft een speler met risicovol speelgedrag te wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg	35%	52%
	% vergunninghouders dat aangeeft een speler met risicovol speelgedrag te wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het instellen van een bezoekbeperking of entreeverbod	28%	48%
Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag	% vergunninghouders dat aangeeft hun medewerkers te trainen c.q. op te leiden in het observeren van het speelgedrag	52%	61%

Bron: enquête vergunninghouders.

De vergunninghouders die lid zijn van de VAN leiden hun personeel op zodat zij risicovol speelgedrag kunnen herkennen en hierover in gesprek kunnen gaan met de speler. Daarnaast heeft de VAN een contract afgesloten met HANDS 24/7, dit is een hulplijn voor mensen met vragen over of problemen met gokken. Leden van de VAN kunnen spelers hier eventueel naar doorverwijzen.

Interventie in speelgedrag

Van de vergunninghouders die spelers hebben aangesproken op hun speelgedrag, kunnen in de meting van 2016 zes vergunninghouders en in de meting van 2021 acht (naar schatting) aangeven hoeveel spelers zijn aangesproken. Het aantal spelers dat door hen is aangesproken varieert in de meting van 2016 naar schatting van 1 tot 755 spelers, terwijl het in de meting van 2021 varieert van 2 tot 40. Een mogelijke verklaring voor het lage aantal in de meting van 2021 is dat door corona de speelhallen en horeca een tijd dicht zijn geweest en er dus geen bezoekers waren.

Van de 210 respondenten die het afgelopen jaar in een speelhal hebben gespeeld is 5% (n=10) aangesproken op risicovol speelgedrag (tabel 4.4). Van hen behoort één speler tot de risicoklasse geen tot laag risico en de overige negen tot de risicoklasse hoog risico. Volgens deze tien spelers is dit gesprek van invloed geweest op hun speelgedrag. Zij zeggen dat ze minder geld zijn gaan inzetten, met een maximumbedrag zijn gaan spelen, of tijdelijk zijn gestopt met spelen. Daarnaast geven enkele spelers aan dat ze niet meer alleen naar de speelhal gaan of hun bankpasjes en creditcards thuislaten. Eén speler zegt afspraken te hebben gemaakt over een entreebeperking of entreeverbod.

Tabel 4.4 Interventie in speelgedrag in de meting van 2021 (gewogen n=210 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in speelhallen of speelcasino's)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers die hun speelgedrag aanpassen	% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder ³ op risicovol speelgedrag	5%
	% spelers dat zelf een bezoekbeperking of een entreeverbod heeft aangevraagd of opgelegd gekregen	1%

Bron: online enquête panel Kantar.

Geleiden naar zorg

Van de vergunninghouders die spelers hebben gewezen op het aanbod van hulpverlening (tabel 4.3) kunnen in de meting van 2016 vier vergunninghouders en in de meting van 2021 negen aangeven hoeveel spelers ze hierover naar schatting hebben geïnformeerd. Dit aantal varieert in de meting van 2016 van 1 tot 755, in de meting van 2021 zijn dit er tussen de 0 en 30. Ook hier geldt weer dat de sluiting van speelhallen en horeca vanwege corona een mogelijke verklaring is voor de lage aantallen in de meting van 2021. Omdat het totaal aantal spelers in speelhallen en horeca niet bekend is, kunnen deze aantallen niet worden omgerekend naar een percentage van het totaal aantal spelers. Daarom wordt bij de indicatoren in tabel 4.5 wederom gebruik gemaakt van gegevens uit de enquête onder het panel van Kantar.

Van de 210 spelers die het afgelopen jaar in een speelhal of speelcasino hebben deelgenomen aan kansspelen is 4% daar door de aanbieder gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstellingen (tabel 4.5). Drie spelers (1%) - een speler behorende tot de risicoklasse matig risico en twee tot de hoog risico - geven aan hulp te hebben gezocht.

Tabel 4.5 Geleiden naar zorg in de meting van 2021 (gewogen n=210 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in speelhallen of speelcasino's)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling	% spelers dat door een vergunninghouder ⁴ is gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling	4%
	% spelers dat contact heeft gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege risicovol speelgedrag	1%

Bron: online enquête panel Kantar.

³ Het gaat hier om medewerkers van de speelhal waar de automaten van de vergunninghouder zijn opgesteld.

⁴ Idem.

De VAN geeft aan dat hun leden in gesprekken met spelers die risicovol speelgedrag vertonen, de spelers adviseren om contact op te nemen met de verslavingszorg of andere hulp te zoeken. Leden van de VAN hebben contact met de lokale verslavingszorginstellingen, medewerkers van deze instellingen bezoeken (regelmatig) de speelhallen.

Sociale omgeving

In beide metingen geven vier vergunninghouders aan dat het in het afgelopen jaar wel eens is voorgekomen dat de omgeving van een speler zorgen heeft geuit over het speelgedrag. Het (geschatte) aantal spelers per aanbieder waarover zorgen zijn geuit loopt uiteen van één tot drie in de meting van 2021 en één tot 29 in de meting van 2016.⁵

Van de spelers die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in speelhallen is bij 20% hun gokgedrag bekritiseerd door mensen uit hun omgeving (tabel 4.6). Van hen valt 2% in de risicoklasse geen tot laag risico, 25% in matig risico en 72% in de risicoklasse hoog risico. De vraag die hierover is gesteld in de enquête gaat overigens over kansspelen in algemene zin, niet specifiek over deelname aan kansspelen in speelhallen. Het commentaar van mensen in de omgeving van de speler kan om die reden ook betrekking hebben op hun speelgedrag bij andere kansspelaanbieders.

Tabel 4.6 Sociale omgeving in de meting van 2021 (gewogen n=124 respondenten uit de enquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan kansspelen in speelhallen of speelcasino's)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag	% spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag	20%

Bron: online enquête panel Kantar.

4.2 Fraude en overige criminaliteit

Van de geënquêteerde vergunninghouders geeft in beide metingen ongeveer twee vijfde aan dat zij van hun personeel een verklaring omtrent het gedrag (VOG) vereisen (tabel 4.7). De Ksa screent sinds 2014 iedere aanvrager van een exploitatievergunning op grond van de Wet Bibob. De Ksa heeft in beide metingen aangegeven dat bij hen niet bekend is bij hoeveel van de vergunninghouders deze screening heeft plaatsgevonden.⁶ Van de 23 exploitanten speelautomaten in de meting van 2021 geven 21 aan dat bij hen een Bibob-toets toen zij een exploitatievergunning aanvroegen.

⁵ Door het ontbreken van informatie over het totaal aantal unieke bezoekers van deze speelhallen is dit aantal niet uit te drukken als percentage van het totaal aantal bezoekers.

⁶ Met ingang van 2014 wordt iedere aanvrager van een exploitatievergunning voor speelautomaten gescreend op grond van de Wet Bibob. Vergunninghouders die vóór 2014 een vergunning hebben ontvangen worden gescreend indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Tabel 4.7 Screening vergunninghouders en medewerkers in de meting van 2016 (n=29) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd	% vergunninghouders waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd ⁷	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een verklaring omtrent gedrag hebben	% vergunninghouders dat aangeeft een Verklaring Omtrent het Gedrag te eisen van hun personeel	38%	39%

Bron: Ksa, enquête vergunninghouders.

De VAN geeft aan dat vergunninghouders voor het exploiteren van speelautomaten geen meldplicht hebben voor het melden van ongebruikelijk transacties. Wel zijn er met het ministerie van Financiën afspraken gemaakt rondom witwassen en fraude. Zo accepteren de speelhallen geen 500 eurobiljetten. Volgens de VAN zijn de bedragen waarmee per druk op de knop gespeeld kan worden te klein om interessant te zijn voor witwassen.

4.3 Consumentenbescherming

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de overige vormen van consumentenbescherming. Daarbij komen de volgende maatregelen aan de orde: informatieverplichting vergunninghouders; bescherming persoonsgegevens; eerlijk spel; reclame en werving; en bescherming van kwetsbare personen.

Informatieverplichting vergunninghouders

In beide metingen geeft ongeveer een derde van de vergunninghouders aan dat zij de spelers uitleg geven c.q. uitleg beschikbaar stellen over de wijze van uitbetaling (tabel 4.8). Twee vijfde zegt uitleg te geven over wat het spelen bij deze aanbieder inhoudt. In de enquête geeft 15% van de bezoekers van speelhallen aan dat zij tijdens hun bezoek wel eens zijn geïnformeerd over de eigenschappen van het spel.

Tabel 4.8 Informatieverplichting vergunninghouders in de meting van 2016 (n=29) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over de wijze van uitbetaling	31%	30%
	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt	41%	43%
	% vergunninghouders dat zegt aan te geven waar een speler terecht kan met vragen en klachten	93%	57%

Bron: enquête vergunninghouders.

Het percentage vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met klachten bedraagt 57% in de meting van 2021 tegenover 93% in de meting van 2016.

⁷ De Ksa heeft in beide metingen aangegeven dat bij hen niet bekend is bij hoeveel van de vergunninghouders deze screening heeft plaatsgevonden.

Bescherming persoonsgegevens

Van de vergunninghouders met speelautomaten in hun eigen horeca of speelhal zegt in de meting van 2021 22% dat zij spelers informeren over hun beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler (tabel 4.9).⁸ In de meting van 2016 ging het om 7%. Van de vergunninghouders speelautomaten zegt respectievelijk 14% (de meting van 2016) en 26% (de meting van 2021) te beschikken over een protocol waarin de eisen van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn vastgelegd.

Tabel 4.9 Bescherming persoonsgegevens in de meting van 2016 (n=29 vergunning) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	% vergunninghouders dat aangeeft de spelers te informeren over het gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler	7%	22%
	% vergunninghouders dat aangeeft bij verwerking van de persoonsgegevens te voldoen aan de eisen van de richtsnoeren informatiebeveiliging van de Autoriteit Persoonsgegevens	14%	26%

Bron: enquête vergunninghouders.

Eerlijk spel

Klachten over fraude met kansspelautomaten of over het uitkeringspercentage bij kansspelautomaten kunnen worden gemeld bij de Ksa. Uit het Jaarverslag 2015 van de Ksa blijkt dat de Ksa in 2015 47 klachten over kansspelautomaten in onderzoek heeft genomen. Hoeveel van deze klachten betrekking hebben op fraude en hoeveel op het uitkeringspercentage is niet bekend (tabel 4.10). In het jaarverslag 2020 van de Ksa staat dat er in totaal 161 klachten over aanbieders van de verschillende soorten kansspelen zijn binnengekomen in 2020. Hoeveel klachten hiervan betrekking hebben op speelautomaten is in het jaarverslag van de Ksa niet vermeld. De Ksa heeft aangegeven dat zij momenteel niet de capaciteit hebben om dit uit te zoeken.

Tabel 4.10 Eerlijk spel in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Klachten speelautomaten	Aantal klachten (over fraude met speelautomaten of over het uitkeringspercentage van speelautomaten) dat bij de Ksa is gemeld	47 klachten	Niet aangeleverd

Bron: Ksa.

Reclame en werving

In 2015 is door de Ksa geen overtreding geconstateerd van de wettelijk reclameregels door vergunninghouders voor het exploiteren van kansspelautomaten (tabel 4.11). De

⁸ Het beschermen van persoonsgegevens is voor sommige vergunninghouders niet van toepassing, aangezien spelers geen persoonsgegevens aan deze vergunninghouders verstrekken.

Ksa heeft aangegeven geen gegevens hierover te kunnen leveren voor het jaar 2020 aangezien dit (vertrouwelijke) toezichtsinformatie betreft.

Tabel 4.11 Reclame en werving in de meting van 2016 en de meting van 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Naleving regels Besluit Werving reclame en verslavings-preventie	% vergunninghouders waarbij de Ksa overtredingen heeft geconstateerd van de wettelijke reclameregels	0%	Niet aangeleverd
	Aantal klachten over misleidende reclame vergunninghouders dat is ontvangen door de Stichting Reclame Code	0	0
	% vergunninghouders met misleidende reclame volgens de Stichting Reclame Code	0%	0%

Bron: Ksa, Stichting Reclame Code

Bij de Stichting Reclame Code zijn zowel in 2015 als in 2020 geen klachten binnengekomen van overtredingen van de Nederlandse Reclame Code.

Bescherming van kwetsbare personen

In de meting van 2016 geven alle geënquêteerde vergunninghouders (100%) aan dat op de speelautomaten die zij exploiteren uitdrukkelijk wordt vermeld dat spelen op de automaten door minderjarigen niet is toegestaan, in de meting van 2021 ligt dit op 78% (tabel 4.12). De meest gebruikte wijze voor deze vermelding is door middel een sticker, een vermelding bij de ingang of een combinatie hiervan.

De vergunninghouders is tevens gevraagd of zij een leeftijdscontrole uitvoeren bij binnenkomst. Respectievelijk 21% (n=6; de meting van 2016) en 57% (n=13; de meting van 2021) zegt dit inderdaad te doen.

Tabel 4.12 Beschermen van kwetsbare personen in de meting van 2016 (n=29) en de meting van 2021 (n=23)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen	% vergunninghouders dat aangeeft uitdrukkelijk te vermelden dat spelen op speelautomaten niet is toegestaan voor minderjarigen	100%	78%
	% vergunninghouders dat controleert of iemand 18 jaar of ouder is	21%	57%

Bron: enquête vergunninghouders.



5. LOTERIJEN EN SPORTWEDDENSCHAPPEN

Voor loterijen kunnen vergunningen worden aangevraagd voor meerjarige en eenmalige loterijen. In dit onderzoek zijn alleen de vergunninghouders voor meerjarige loterijen meegenomen. Meerjarige loterijen zijn grofweg onder te verdelen in nummerloterijen, lottospelen en instantloterijen (krasloten). Op dit moment kent Nederland tien vergunninghouders loterijen die meerdere loterijen aanbieden: Staatsloterij B.V. (De Staatsloterij en Het Miljoenenspel); De Lotto (De Lotto, Lucky Day, Krasloten en De Eurojackpot); de Nationale Postcode Loterij; de Bankgiro Loterij; de Vrienden Loterij; de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen; FairShare; BeterLot (voorheen Lottovate); Impact Loterij; en SnapChance. De laatste drie vergunninghouders hebben wel een vergunning, maar bieden momenteel (nog) geen loterijen aan op de Nederlandse markt en worden daarom in dit hoofdstuk verder niet meegenomen. In de meting 2016 betrof het zes vergunninghouders, FairShare had destijds nog geen vergunning.

Daarnaast zijn er twee vergunde aanbieders voor het wedden op sportweddenschappen. Zo biedt ZEBetting & Gaming Nederland de mogelijkheid om te wedden op harddraverijen en paardenrennen, terwijl De Lotto onder de merknaam 'Toto' sportprijsvragen organiseert, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op het wedden op sportwedstrijden.

Tot op heden zijn in de beleidsstukken over de modernisering van het kansspelbeleid geen beleidsmaatregelen voorgesteld op het gebied van de herijking van het loterijstelsel die direct op de drie doelstellingen van het kansspelbeleid zijn gericht. Wel geldt een deel van de aangescherpte reclameregels ook voor de vergunninghouders loterijen. Daarnaast dienen de vergunde aanbieders van loterijen de consument te beschermen. In het evaluatiekader zijn dan ook alleen indicatoren op het gebied van consumentenbescherming opgenomen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de vergunninghouders loterijen in de metingen van 2016 en 2021 hebben aangegeven maatregelen uit te voeren op het gebied van consumentenbescherming.¹ Voor het samenstellen van dit hoofdstuk hebben we gebruik gemaakt van de informatie uit de interviews met de vergunninghouders, hun websites, jaarverslagen en deelnemersreglementen. Daarnaast hebben we gegevens van de Stichting Reclame Code en de Ksa gebruikt. In de tabellen worden zowel de resultaten van de meting van 2016 als de meting van 2021 gepresenteerd. In de tekst gaan we voornamelijk in op de resultaten van de meting van 2021.

Van de respondenten geeft 56% aan in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) wel eens aan een loterij te hebben deelgenomen. Het gaat hierbij met name om deelname aan Staatsloterij (73% van de respondenten die in de afgelopen 12 maanden aan een loterij hebben deelgenomen) en Nationale Postcode Loterij (62%).

¹ Deze gegevens zijn begin 2016/2021 opgevraagd en hebben betrekking op 2015/2020.



Van de spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag geeft 88% aan in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête te hebben deelgenomen aan een loterij, bij de andere twee categorieën gaat het om respectievelijk 82% van de spelers met een matig risico en 90% van de spelers met een hoog risico.

5.1 Informatieverplichting

In 2021 geven alle zeven vergunninghouders loterijen in hun deelnemersreglement uitleg over de wijze van betaling (tabel 5.1). Dit reglement is te vinden op de websites van de verschillende loterijen die ze aanbieden, of te verkrijgen bij de verkooppunten. In dit reglement beschrijven de vergunninghouders loterijen eveneens welke bedragen op welke manier worden uitbetaald. Zo worden prijzen beneden een bepaald bedrag (dit bedrag verschilt per loterij) op de rekening van de deelnemer gestort of door een verkooppunt uitgekeerd. Bij prijzen boven een bepaald bedrag dient de prijswinnaar zich te melden bij het hoofdkantoor van de desbetreffende loterij. Voor een deel van loterijen die vallen onder de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen geldt dat prijswinnaars zich moeten melden bij de desbetreffende loterij (dit kan ook per post), terwijl bij een ander deel van de loterijen deelnemers die meespelen met een machtiging automatisch in kennis worden gesteld op het moment dat zij een prijs hebben gewonnen.

In hun deelnemersreglement geven de vergunninghouders loterijen eveneens uitleg over wat het deelnemen aan een loterij inhoudt. Zo wordt vermeld hoe en hoe vaak een trekking plaatsvindt, welke prijzen er zijn te winnen en wat de winkans is. Deelnemers kunnen vragen stellen en/of een klacht indienen via de website of bij de klantenservice.

Tabel 5.1 Informatieverplichting vergunninghouders meting 2016 (N=6 vergunninghouders) en meting 2021 (N=7 vergunninghouders)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over wijze van betaling	100%	100%
	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt	100%	100%
	% vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten	100%	100%

Bron: interviews, jaarverslagen, deelnemersreglementen en websites loterijen.

5.2 Beschermen persoonsgegevens

Alle vergunninghouders loterijen hebben een privacyreglement op hun website staan waarin zij beschrijven hoe ze met de persoonsgegevens van hun deelnemers omgaan (tabel 5.2). Zo vermelden zij dat technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen worden toegepast om de persoonsgegevens te beschermen tegen verlies en misbruik door derden. De vergunninghouders geven aan dat hun systemen regelmatig worden gecontroleerd door zogenoemde auditbedrijven.



In het reglement staat eveneens beschreven voor welke doeleinden de gegevens kunnen worden gebruikt. Het gaat hierbij onder andere om: het toesturen van loten; het informeren over de trekkingsuitslagen of winnaarsinformatie; het informeren over wijzigingen; promotionele doeleinden; en het verbeteren van de producten en diensten. Verder is informatie te vinden over het cookiebeleid bij het gebruik van de websites en apps. Deelnemers kunnen hun voorkeuren voor het gebruik van hun gegevens aangeven en op elk moment aanpassen.

Tabel 5.2 Beschermen persoonsgegevens door vergunninghouders meting 2016 (N=6 vergunninghouders) en meting 2021 (N=7 vergunninghouders)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	% vergunninghouders dat aangeeft bij de verwerking van de persoonsgegevens te voldoen aan de eisen van de AVG	100%	100%

Bron: interviews, jaarverslagen en websites loterijen.

5.3 Reclame en werving

De Stichting Reclame Code ziet toe op naleving van de Reclame Code. Bij de Stichting Reclame Code zijn in 2020 vijf klachten binnengekomen, waarvan drie zijn afgewezen. De overige twee klachten zijn wel toegewezen en hebben betrekking op twee vergunninghouders. De eerste klacht betreft een reclame op facebook waarbij een ronddraaiend rad te zien is met daar deels overheen de mededeling "Maak kans op 1, 10 of 100 Staatsloten!".² Pas uit de actievoorwaarden blijkt dat het toekennen van de Staatsloten niet door het draaien van het rad gebeurt, maar op een geheel andere wijze met een veel lagere winkans. De andere klacht gaat om een televisiecommercial waarin de voorwaarden volgens de indiener van de klacht slecht zichtbaar waren onder andere door de kleine letters en de achtergrond waartegen de tekst was geplaatst.³ De tekst viel hierdoor deels weg.

Tabel 5.3 Reclame en werving meting 2016 (N=6 vergunninghouders) en meting 2021 (N=7 vergunninghouders)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie	% vergunninghouders waarbij de Ksa overtredingen heeft geconstateerd van de wettelijke reclameregels	17%	Niet aangeleverd
	Aantal klachten over misleidende reclame van vergunninghouders dat door de Stichting Reclame Code is ontvangen	7 keer	5 keer (waarvan 2 toegewezen)
	% vergunninghouders met misleidende reclame volgens de Stichting Reclame Code	50%	29%

Bron: Stichting Reclame Code en Ksa.

² <https://www.reclamecode.nl/uitspraken/resultaten/casino-loterij-promotioneel-kansspel-2019-00694-cvb/260709/>

³ <https://www.reclamecode.nl/uitspraken/resultaten/casino-loterij-promotioneel-kansspel-2020-00485-cvb/284403/>



5.4 Beschermen kwetsbare personen

Alle vergunninghouders loterijen geven in hun deelnemersreglement aan dat deelname aan hun loterijen uitsluitend is toegestaan voor personen van 18 jaar en ouder (tabel 5.4). Enkele vergunninghouders zeggen daarnaast dat zij geen reclame gericht op jongeren hebben en dat ze zich bij het werven van nieuwe deelnemers niet richten op personen die jonger dan 30 jaar lijken. Een andere kwetsbare groep die door de vergunninghouders wordt benoemd zijn ouderen. Zo zeggen ze geen ouderen actief te benaderen voor deelname aan een loterij en/of bij ouderen die een abonnement afsluiten een keer extra te checken of zij goed begrijpen waarvoor ze tekenen.

Alle vergunninghouders loterijen zeggen dat zij controleren of een deelnemer 18 jaar of ouder is. Zij zijn hiervoor overigens afhankelijk van hoe de individuele verkooppunten hiermee omgaan. Enkele vergunninghouders loterijen zeggen dat zij door het inzetten van mysteryshoppers hun verkooppunten jaarlijks controleren of de individuele verkooppunten zich houden aan de leeftijdsgrens. Voor het kopen van loten via de websites van de vergunninghouders geldt dat de deelnemer zijn/haar geboortedatum dient in te vullen. Sommige vergunninghouders werken met iDIN⁴ om te toetsen of de geboortedatum die iemand heeft ingevuld klopt. Tot slot geven de vergunninghouders aan dat indien bij het uitkeren van de prijs blijkt dat een deelnemer jonger is dan 18 jaar, de prijs niet wordt uitgekeerd.

Tabel 5.4 Beschermen kwetsbare personen meting 2016 (N=6 vergunninghouders) en meting 2021 (N=7 vergunninghouders)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Uitsluiten van kwetsbare personen zoals minderjarigen	% vergunninghouders dat vermeldt dat deelname aan loterijen niet is toegestaan voor minderjarigen	100%	100%
	% vergunninghouders dat aangeeft te controleren of iemand 18 jaar of ouder is	100%	100%

Bron: interviews, jaarverslagen en websites loterijen.

5.5 Sportweddenschappen

Zowel in 2016 als in 2020 zijn er twee vergunde aanbieders voor het wedden op sportweddenschappen, te weten ZEBetting & Gaming Nederland en Lotto B.V. (Toto). ZEBetting is de enige vergunninghouder in Nederland voor het organiseren van (fysieke) weddenschappen op de draf- en rensport. Dit wordt aangeboden onder de merknaam ZEturf (voorheen Runnerz). Daarnaast biedt De Lotto naast enkele loterijen de mogelijkheid om op sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te wedden. Dit doet zij onder de merknaam "Toto".

Opgemerkt dient te worden dat het wedden op sportweddenschappen een kansspel met een ander karakter (een meer risicovol kansspel) betreft dan loterijen. Het is weliswaar

⁴ iDIN is een verificatietool waarmee de identiteitsgegevens van een persoon worden geverifieerd met een bankomgeving van die persoon.



momenteel nog klein van omvang, maar de verwachting is dat met de openstelling van de onlinemarkt het aanbod en de deelname zal toenemen.

Van de respondenten van de online enquête in de meting van 2021 geeft bijna 1% aan in 12 maanden voorafgaand aan de enquête wel eens op paardenraces te hebben gewed, terwijl 5% op andere sportwedstrijden heeft gewed. Van hen behoort 73% tot de spelers met geen tot laag risico op problematisch gokgedrag, 13% tot de groep met een matig risico en 14% tot de spelers met een hoog risico. Het wedden op paardenraces doen deze respondenten voornamelijk op de renbaan (49%), via een wedkantoor (39%) en via de website van ZEturf (voorheen Runnerz) (39%). Bijna twee derde (63%) van de respondenten die de afgelopen 12 maanden op andere sportwedstrijden heeft gewed, heeft dit gedaan via de website van de Toto, terwijl 24% via een formulier van de Toto heeft gewed. Het wedden op sportwedstrijden via andere (niet legale) internetsites is in de afgelopen 12 maanden door een derde (33%) van deze respondenten gedaan.

Consumentenbescherming

Elke speler heeft een speellimiet. Deze limieten kunnen altijd worden verlaagd. Verhogen is ook mogelijk, maar dit wordt vertraagd doorgevoerd. Beide vergunninghouders geven aan het (online) speelgedrag van de spelers te monitoren en in te grijpen als iemand risicovol speelgedrag vertoont. Op de websites kunnen spelers een zelftest doen als ze het idee hebben dat ze de controle aan het verliezen zijn. Tevens wordt verwezen naar websites en contactgegevens van hulpverleningsinstellingen.

In het totalisatorreglement (ZEturf), het deelnemers-reglement (Toto) en op de websites van de beide vergunninghouders staan de weddenschappen uitgelegd en is aangegeven hoe de uitbetaling in zijn werk gaat (tabel 5.5). Verder geeft ZEturf aan dat indien spelers daarom vragen de medewerkers van de wedkantoren uitleg geven over de weddenschappen, terwijl Lotto zegt dat informatie over de speluitleg in de winkels aanwezig is (naast de informatie hierover op hun website).

Op beide websites staat een privacyverklaring c.q. privacyreglement waarin staat vermeld hoe met de persoonsgegevens van de spelers wordt omgegaan. Beide vergunninghouders geven aan organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen te hebben getroffen om de persoonsgegevens te beschermen tegen verlies, onrechtmatige verwerking en eventueel misbruik door derden.

Om klanten te identificeren vragen de vergunninghouders om een kopie van het paspoort of maken ze gebruik van iDIN. Hiermee controleren zij tevens of een speler tenminste 18 jaar oud is. Voor jongvolwassenen (18 tot en met 23 jaar) gelden, volgens beide vergunninghouders, strengere regels. Zo geldt voor hen een lagere maximale speellimiet per week dan voor de spelers van 24 jaar en ouder. Daarnaast wordt een eventueel gewonnen prijzen niet uitbetaald indien blijkt dat een deelnemer jonger is dan 18 jaar.

Tabel 5.5 Overige vormen consumentenbescherming meting 2016 (N=2 vergunninghouders) en meting 2021 (N=2 vergunninghouders)

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over wijze van betaling	2 van 2	2 van 2
	% vergunninghouders dat aangeeft uitleg te geven over wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt	2 van 2	2 van 2
	% vergunninghouders dat aangeeft waar een speler terecht kan met vragen en klachten	2 van 2	2 van 2
Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	% vergunninghouders dat aangeeft bij de verwerking van de persoonsgegevens te voldoen aan de eisen van de AVG	2 van 2	2 van 2
Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie	% vergunninghouders waarbij de Ksa overtredingen heeft geconstateerd van de wettelijke reclameregels	2 van 2	Niet aangeleverd
	Aantal klachten over misleidende reclame van vergunninghouders dat door de Stichting Reclame Code is ontvangen	0 keer	0 keer
	% vergunninghouders met misleidende reclame volgens de Stichting Reclame Code	0 van 2	0 van 2
Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen	% vergunninghouders dat vermeldt dat deelname aan sportwedenschappen niet is toegestaan voor minderjarigen	2 van 2	2 van 2
	% vergunninghouders dat controleert of iemand 18 jaar of ouder is	2 van 2	2 van 2

Bron: interviews, jaarverslagen en websites ZEturf en De Toto, Stichting Reclame Code en Ksa.

6. KANSSPELEN OP AFSTAND

In dit hoofdstuk bespreken we de mate waarin de huidige onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand¹ in de meting van 2021 maatregelen uitvoeren om kansspelverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit te beperken en overige consumentenbelangen te waarborgen. Omdat er in 2020 nog geen vergund aanbod is van kansspelen op afstand² kan in dit hoofdstuk geen gebruik worden gemaakt van informatie van vergunninghouders. Wel kan op basis van de informatie uit de online enquête onder het panel van Kantar voor een deel van de indicatoren een beeld worden verkregen van de mate waarin de huidige onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand de maatregelen behorende bij deze indicatoren toepassen. Hierbij baseren we ons op de ervaringen van respondenten uit de enquête, die hebben aangegeven het afgelopen jaar via internet te hebben deelgenomen aan online kansspelen. Respondenten die via internet wedden op sportwedstrijden of paardenraces bij de Toto en Zeturf of gebruik hebben gemaakt van de website krasloten.nl zijn buiten beschouwing gelaten, aangezien deze niet behoren tot het onvergunde aanbod van kansspelen op afstand. Het aantal respondenten dat heeft aangegeven het afgelopen jaar kansspelen via internet te hebben gespeeld, maar bij wie het niet gaat om de Toto, Zeturf of krasloten.nl ligt op 179 respondenten.³ Van hen behoort 67% (n=120) tot de categorie geen tot laag risico op problematisch gokgedrag, 20% (n=36) tot de categorie matig risico en 13% (n=23) tot de categorie hoog risico.

Voor veel indicatoren, zoals geformuleerd in het evaluatiekader, geldt dat de indicatorwaarde wordt uitgedrukt als het percentage vergunninghouders dat een maatregel uitvoert. Aangezien er momenteel nog geen vergunde aanbieders zijn van kansspelen op afstand kunnen we bij deze indicatoren in dit hoofdstuk daarom geen indicatorwaarde noemen. Wel gaan we, indien van toepassing, in op de ervaringen van de spelers met de maatregelen behorende bij deze indicatoren. Voor sommige indicatoren geldt dat de indicatorwaarde wordt uitgedrukt als het percentage spelers. Deze indicatorwaardes zijn vastgesteld op basis van de gegevens uit de enquête onder het panel van Kantar.

¹ 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 (Kamerstukken 33996-3). In praktische zin betreffen dit vrijwel uitsluitend kansspelen via internet.

² De huidige Wet op de Kansspelen voorzien niet in vergunningsmogelijkheden voor het aanbieden van kansspelen op afstand (TK 33 996 nr, 3). De wet staat alleen aan sommige landbased vergunninghouders onder voorwaarden toe dat zij het intern gebruiken als verkoopkanaal.

³ Dit is lager dan het percentage dat op basis van de locatie die ze hebben benoemd behoort tot de groep respondenten die heeft deelgenomen aan illegale kansspelen via internet (zie hoofdstuk 2). Uit nadere analyses blijkt het met name respondenten zijn die hebben aangegeven bingo via internet te hebben gespeeld, maar op moment dat ze worden gevraagd of ze het afgelopen jaar kansspelen via internet hebben gespeeld nee hebben geantwoord. Een mogelijke verklaring kan zijn dat ze vanwege de coronapandemie bingo via teams, zoom of iets dergelijks hebben gespeeld met familie, vrienden of collega's, maar dit niet zien als deelname kansspelen via internet. Als we deze groep buiten beschouwing laten bij het berekenen van het percentage dat heeft deelgenomen aan illegale kansspelen via internet dan komen we op 4,4% in plaats van 7,5%.

6.1 Voorkomen kansspelverslaving

In het evaluatiekader worden diverse maatregelen onderscheiden die toekomstige vergunninghouders van kansspelen op internet moeten nemen en de huidige onvergunde aanbieders kunnen nemen om kansspelverslaving te voorkomen. Het gaat onder meer om het informeren van spelers over risico's, het hanteren van een spelersprofiel met grenzen aan het speelgedrag, het observeren van speelgedrag, het interveniëren in speelgedrag, het toepassen van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen, het geleiden van spelers naar zorg en aandacht voor signalen uit de sociale omgeving van de speler. In deze paragraaf gaan we alleen in op de indicatoren behorende bij deze maatregelen waarvan op basis van de enquêtegegevens beschikbaar zijn.

Informeren van spelers over risico's

In de online enquête onder het panel van Kantar is de spelers gevraagd of zij tijdens het spelen op internet wel eens informatie zijn tegengekomen over verslavingsrisico's van kansspelen, bijvoorbeeld door een link naar een folder of informatiefilm op de website. Van de 179 spelers die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet geeft 61% (n=110) aan hierover informatie te zijn tegengekomen. Van hen behoort 58% (n=64) tot de categorie geen tot laag risico, 23% (n=25) tot de categorie matig risico en 19% (n=21) tot de categorie hoog risico. Van de spelers die hierover informatie zijn tegengekomen geeft 25% (n=27) aan dat deze informatie van invloed is geweest op hun speelgedrag. Zij zijn bijvoorbeeld een maximumbedrag of een maximumspeeltijd gaan hanteren, minder geld gaan inzetten en/of tijdelijk of geheel gestopt met spelen.

Interventie in speelgedrag

Negen van de 179 (5%) spelers die in het jaar voorafgaande aan de enquête op internet deelnamen aan onvergunde kansspelen zijn benaderd door een medewerker van de kansspelaanbieder vanwege hun speelgedrag (tabel 6.1).

Tabel 6.1 Interventie in speelgedrag in de meting van 2021 (n=179 respondenten die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers die hun speelgedrag aanpassen	% spelers dat is aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag	5%

Bron: online enquête panel Kantar.

Zeven van deze negen respondenten geven aan dat dit gesprek van invloed is geweest op hun speelgedrag. Zij zijn door het gesprek onder meer tijdelijk of geheel gestopt met spelen, minder gaan spelen, minder geld gaan inzetten of hebben hun speeltijd of bedrag gemaximeerd.

Geleiden naar zorg

Zes respondenten geven aan dat een medewerker hen adviseerde om vanwege hun speelgedrag hulpverlening te zoeken bij een hulpverleningsinstelling (tabel 6.2). Ook blijkt uit de enquête dat vier respondenten die het afgelopen jaar deelnamen aan onvergunde kansspelen op internet hulp zochten bij een hulpverleningsinstelling vanwege het eigen speelgedrag. De vraag die hierover is opgenomen in de enquête gaat echter over hulp

zoeken vanwege problemen met gokken in algemene zin. Het is dus niet gezegd dat deze hulpvraag direct gerelateerd is aan hun spelgedrag bij deze vorm van kansspelen.

Tabel 6.2 Geleiden naar zorg in de meting van 2021 (n=179 respondenten die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling	% spelers dat door een vergunninghouder is gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling	3%
	% spelers dat contact heeft gehad met een hulpverleningsinstelling vanwege zijn risicovol speelgedrag	2%

Bron: online enquête panel Kantar.

Sociale omgeving

Van de spelers die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op afstand zegt 15% (n=28) wel eens (soms, meestal, of bijna altijd) commentaar te hebben gekregen van mensen uit hun omgeving over hun speelgedrag (tabel 6.3). Van hen behoort 11% (n=4) tot de categorie geen tot een laag risico, 19% (n=5) matig risico en 70% (n=19) behoort tot de hoog risico categorie. Overigens gaat het hierbij niet per definitie enkel om hun deelname aan kansspelen op internet: het commentaar van mensen uit hun omgeving kan ook betrekking hebben op hun speelgedrag bij andere kansspelaanbieders.

Tabel 6.3 Sociale omgeving in de meting van 2021 (n=179 respondenten die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag	% spelers over wie hun omgeving bij de speler zelf zorgen heeft geuit over het speelgedrag	15%

Bron: online enquête panel Kantar.

6.2 Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit worden verschillende maatregelen onderscheiden, namelijk het vaststellen van de identiteit van een speler; het vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening tot dezelfde persoon herleidbaar zijn, het registreren van financiële transacties, het onderkennen en volgen van verdachte transacties, het uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit en het screenen van aanvragers.

Legitimatie

In de enquête zijn vragen opgenomen over het moeten legitimeren bij deelname aan kansspelen op internet. De helft van de 179 respondenten (50%; n=89) die deelnamen aan een onvergund kansspel op internet geeft aan zich te hebben moeten legitimeren voorafgaand aan deelname (bij het aanmaken van een spelersprofiel). Ook is de spelers gevraagd of ze zich hebben moeten legitimeren bij het uitbetalen van hun speelwinst. Dat is voor 46% van de spelers (n=83) het geval.

Tabel 6.4 Vaststellen identiteit speler in de meting van 2021 (n=179 respondenten uit de bevolkingsenquête die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Vergunninghouders die middels (een kopie van het) identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen	% spelers dat aangeeft dat zij zich heeft moeten legitimeren bij het aanmaken van een spelersprofiel en/of het uit betalen van winst.	Bij aanmaken spelersprofiel: 50% Voor uitbetaling winst: 46%

Bron: online enquête panel Kantar.

6.3 Consumentenbescherming

Voor het beschermen van consumenten worden de volgende maatregelen onderscheiden: informatieverplichting vergunninghouders; beschermen spelerstegoeden; beschermen persoonsgegevens; eerlijk spel; reclame en werving; en bescherming van kwetsbare personen. Het grootste deel van de informatie voor de indicatoren bij deze maatregelen zal pas beschikbaar zijn op het moment dat het vergunde aanbod van kansspelen op afstand van start is gegaan. Wel kan op basis van de online enquête onder het panel van Kantar worden vastgesteld dat van de spelers die in het jaar voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) op internet hebben deelgenomen aan illegale kansspelen 54% (n=96) daarbij wel eens informatie zijn tegengekomen over de eigenschappen van kansspelen.

7. DOELREALISATIE KANSSPELBELEID

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de indicatoren die betrekking hebben op kanalisatie en substitutie. Vervolgens besteden we aandacht aan de doelstellingen van het kansspelbeleid, te weten: 1. voorkomen kansspelslaving; 2. tegengaan fraude en overige criminaliteit; en 3. overige vormen van consumentenbescherming. We gebruiken daarbij onder andere onderzoeksbevindingen die al in de eerdere hoofdstukken aan bod zijn gekomen.

De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit de online enquête afgenomen onder het panel van Kantar^{1,2} en de jaarverslagen van de verschillende vergunninghouders. Daarnaast hebben we gegevens van de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland) gebruikt.³

7.1 Kanalisatie en substitutie

Kanalisatie is de overkoepelende doelstelling van het gemoderniseerde kansspelbeleid. Om de drie doelstellingen van dit beleid te bereiken dienen spelers zo veel mogelijk naar het gereguleerde aanbod te worden geleid (kanalisatie). Naast kanalisatie vormt ook substitutie een belangrijk onderdeel van het gemoderniseerde kansspelbeleid. De mogelijkheid bestaat dat het legaliseren van kansspelen op internet (kansspelen op afstand) gevolgen heeft voor deelname aan legale (landgebonden) kansspelen (substitutie).

In deze paragraaf behandelen we de indicatoren die betrekking hebben op kanalisatie en substitutie.

Kanalisatie

Naast vragen over deelname aan verschillende soorten kansspelen hebben we de respondenten tevens verschillende soorten locaties voorgelegd waar een kansspel kan worden gespeeld. Op basis van deze antwoorden hebben we een onderscheid gemaakt naar deelname aan legale en deelname aan illegale kansspelen. Bij deelname aan illegale kansspelen gaat het onder meer om het spelen van casinospelen, bingo of speelautomaten op internet en om het spelen van poker tegen andere mensen buiten de huiselijke sfeer en buiten Holland Casino.

¹ De enquête onder de leden van het panel van Kantar heeft begin 2021 plaatsgevonden. De respondenten is gevraagd naar deelname aan kansspelen in de afgelopen twaalf maanden.

² Vanwege een andere methode van dataverzameling in de meting 2021 zijn de gegevens uit de bevolkingsenquête in de meting 2016 niet vergelijkbaar met de meting 2021. Deze worden daarom niet in deze rapportage meegenomen.

³ Deze gegevens zijn begin 2016/2021 opgevraagd en hebben betrekking op 2015/2020.

Bijna alle spelers (97%) hebben in de meting van 2021 in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête (afgenomen in april 2021) aan één of meerdere legale kansspelen deelgenomen, 13% van de spelers heeft deelgenomen aan illegale kansspelen (tabel 7.1). Bij illegale kansspelen gaat het met name om deelname aan kansspelen op internet: 12% van de spelers heeft de afgelopen 12 maanden kansspelen via internet gespeeld. Aangezien het spelen van legale kansspelen op internet in Nederland in 2020 nog niet mogelijk was, zijn deze gegevens niet beschikbaar.⁴

Tabel 7.1 Kanalisatie: spelers in meting 2021 (Gewogen n=3.740)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Deelname aan legale en illegale kansspelen	% spelers dat deelneemt aan legale kansspelen	97%
	% spelers dat deelneemt aan illegale kansspelen	13%
Deelname aan legale en illegale kansspelen op afstand	% spelers dat deelneemt aan legale kansspelen op afstand	Niet beschikbaar
	% spelers dat deelneemt aan illegale kansspelen op afstand	12%

Bron: online enquête panel Kantar.

Substitutie

Om meer inzicht te krijgen in de substitutie-effecten is het onder andere van belang om na te gaan hoeveel nieuwe spelers erbij komen. In de meting van 2021 is 7% van de spelers de afgelopen 12 maanden begonnen met het spelen van kansspelen (tabel 7.2). Bijna een vijfde (17%) van hen is tussen de 16 en 23 jaar.

Tabel 7.2 Substitutie: spelers in meting 2021 (Gewogen n=3.740)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Nieuwe spelers	% spelers dat is begonnen met het spelen van kansspelen	7%

Bron: online enquête panel Kantar.

Vergunninghouders

Mogelijk kunnen verschuivingen van omzetten en marketingbudgetten die door de vergunde aanbieders worden uitgetrokken om spelers naar het legale aanbod te bewegen duiden op kanalisatie en substitutie-effecten.

Door de situatie rondom corona is 2020 een uitzonderlijk jaar voor Holland Casino daarom zijn in tabel 7.3 de gegevens over 2019 opgenomen. In het jaarverslag over 2019 van Holland Casino staat dat het netto bedrijfsresultaat over dat jaar 67,6 miljoen euro betreft, in 2015 lag dit op 67,3 miljoen.

De totale omzet van de verschillende vergunninghouders loterijen komt in 2020 op zo'n 1,4 miljard euro. In 2015 lag dit op 1,9 miljard. De marketingkosten van de vergunninghouders loterijen zijn lastiger te bepalen. De meeste vergunninghouders

⁴ In 2020 gold nog de Wet op de Kansspelen hierin wordt niet voorzien in vergunningsmogelijkheden voor het aanbieden van kansspelen op afstand (TK 33 996 nr, 3). Deze wet stond alleen aan sommige landbased vergunninghouders onder voorwaarden toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.

hebben de marketingkosten in hun jaarverslag opgenomen. Daarnaast spreekt één over wervingskosten en is bij één hierover geen informatie bekend. In totaal komen de kosten die bekend zijn op ongeveer 63,2 miljoen euro in 2020 uit, terwijl het in 2015 op 70,8 miljoen euro lag. De omzet en de marketingkosten van de vergunninghouders speelautomaten zijn niet vastgelegd.

Tabel 7.3 Kanalisatie en substitutie: vergunninghouders meting 2016 en meting 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders	Omzet (in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Casino: 67,3 miljoen Speelautomaten: onbekend Loterijen: 1,9 miljard	Casino: 67,6 miljoen ⁵ Speelautomaten: onbekend Loterijen: 1,4 miljard
	Marketingbudget (besteed in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Casino: 15,6 miljoen Speelautomaten: onbekend Loterijen: 70,8 miljoen	Casino: 22,4 miljoen ⁵ Speelautomaten: onbekend Loterijen: 63,2 miljoen
	Bruto Spelresultaat vergunde aanbieders naar deelmarkt	Casino: 487 miljoen ⁶ Speelautomaten: 898 miljoen Loterijen: 1,06 miljard	Casino: 263 miljoen ⁷ Speelautomaten: 1,1 miljard Loterijen: 1,3 miljard

Bron: jaarverslagen vergunninghouders en marktscan Ksa.

In de Marktscan landgebonden kansspelen 2020 van de Ksa aan staat dat het Bruto Spelresultaat voor alle landgebonden kansspelen samen in 2018 ligt op 2,63 miljard euro. Het Bruto Spelresultaat van Holland Casino bedraagt in dat jaar 263 miljoen, voor vergunninghouders loterijen en speelautomaten ligt dit op respectievelijk 1,3 miljard euro en 1,1 miljard.

7.2 Doelstellingen

In deze paragraaf behandelen we de indicatoren waarmee de doelrealisatie van de drie doelstellingen van het kansspelbeleid wordt gemeten: 1. voorkomen kansspelverslaving; 2. tegengaan fraude en overige criminaliteit; en 3. overige vormen van consumentenbescherming.

Voorkomen kansspelverslaving

In de online enquête onder het panel van Kantar heeft 64% aangegeven de afgelopen 12 maanden aan kansspelen te hebben deelgenomen (tabel 7.4).

⁵ Het betreft hier gegevens over het jaar 2019, aangezien 2020 vanwege de situatie rondom corona een uitzonderlijk jaar is.

⁶ De cijfers over het Bruto Spelresultaat betreffen het jaar 2014. De gegevens over 2015 waren ten tijde van meting 2016 nog niet beschikbaar.

⁷ De cijfers over het Bruto Spelresultaat betreffen het jaar 2018. De gegevens over 2020 waren ten tijde van meting 2021 niet beschikbaar.

We hebben de respondenten op basis van de PGSI ingedeeld naar drie typen spelers. Voor het schatten van de kansspelproblematiek in Nederland maken we gebruik van omvangschattingen per risicoklasse. Met deze omvangschattingen brengen we de range van het aantal recente spelers met geen tot laag risico, matig risico en hoog risico in Nederland in kaart. Hierbij dient wel te worden opgemerkt met deze omvangschattingen met de nodige kanttekeningen moeten worden omgegaan aangezien het steekproefkader van het panel niet exact bekend is, waardoor er sprake is van een onbekende vertekening. Voor het schatten van toekomstige veranderingen is het probleem van deze onbekende vertekening minder groot. De reden hiervoor is dat het aannemelijk is dat de vertekening die bij de huidige meting plaatsvindt min of meer dezelfde is als die bij de meting van 2024. Hierdoor verdwijnt de vertekening grotendeels bij het vergelijken van verschillen in risicovol speelgedrag.

Omgerekend naar de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder zijn er begin 2021 naar schatting tussen de 8,4 en 8,9 miljoen spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag in Nederland (tabel 7.4). Het aantal spelers met een matig risico ligt tussen zo'n 294.000 en 431.500, terwijl het aantal spelers met een hoog risico ligt tussen de 162.400 – 268.900 ligt.

Tabel 7.4 Voorkomen kansspelverslaving meting 2021 (Gewogen n= 5.876)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Deelname aan kansspelen naar soort speler	% Nederlanders dat (het afgelopen jaar) heeft deelgenomen aan kansspelen	64%
	Aantal speler met geen tot laag risico	8.479.000 - 8.911.800*
	Aantal spelers met matig risico	294.000 - 431.500*
	Aantal spelers met hoog risico	162.400 - 268.900*
Contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving	% spelers dat contact heeft gehad met de hulpverlening in verband met kansspelverslaving	3.084**

Bron: online enquête panel Kantar en LADIS.

* 95% betrouwbaarheidsinterval, hierbij is rekening gehouden met het design effect (Deff=1,18) als gevolg van de steekproefgewichten.

** Dit betreft gegevens van het jaar 2015.

LADIS is een nationale gegevensverzameling voor ambulante en klinische verslavingszorg en de verslavingsreclassering. Het systeem wordt beheerd door de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ), die in opdracht van het ministerie van VWS werkt. Instellingen voor verslavingszorg en de verslavingsreclassering leveren IVZ jaarlijks een databestand aan met daarin informatie over de gehele cliëntpopulatie en de behandeling van de cliënten. De laatste cijfers in LADIS betreffen gegevens over het jaar 2015. In de daaropvolgende jaren (tot heden) zijn, mede door de invoering van de AVG, door instellingen voor de verslavingszorg en de verslavingsreclassering geen nieuwe cijfers meer aangeleverd.⁸ IVZ heeft gegevens aangeleverd over het jaar 2015. In dat jaar hebben 3.084 personen contact gehad met de verslavingszorg vanwege problemen met

⁸ Er ligt momenteel een wetsvoorstel waarin een voorstel wordt gedaan voor de wijze waarop de gegevens wel weer kunnen worden opgenomen in Ladis. Indien het wetsvoorstel er komt dan is er grondslag voor het verzamelen van de gegevens door IVZ en kunnen de gegevens vanaf 2015 in de meting van 2024 alsnog worden toegevoegd.

gokken. Bij 2.186 betreft het de hoofdproblematiek, terwijl bij de overige 898 gokken als nevenproblematiek staat geregistreerd.

Vergunninghouders⁹

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is aangegeven hebben we bij de vergunninghouders van de verschillende soorten kansspelen informatie verzameld over welke maatregelen zij zeggen te nemen op het gebied van kansspelverslaving. Zo hanteert Holland Casino – in 2020 de enige vergunninghouder voor casinospelen – een Preventiebeleid Kansspelen (PBK) waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen om kansspelverslaving te voorkomen. In de afgelopen jaren heeft Holland Casino het preventiebeleid aangescherpt. Met de (aangescherpte) maatregelen zegt Holland Casino invulling te geven aan alle indicatoren voor het voorkomen van kansspelverslaving. Het gaat daarbij onder meer om het informeren van spelers over risico's, het signaleren van problematisch speelgedrag, interventie in speelgedrag, het geleiden naar zorg, het signaleren van signalen tijdens het spelen en signalen uit de sociale omgeving van een speler.

De aanscherping van het preventiebeleid lijkt ertoe hebben geleid dat Holland Casino relatief meer spelers is gaan aanspreken op risicovol speelgedrag: in 2020 ging het om 2,2% van de bezoekers tegenover 1,6% in 2015. Tevens zegt Holland Casino in toenemende mate gebruik te maken van bezoekbeperkende maatregelen en entreeverboden. In 2020 heeft dit plaatsgevonden bij 1,2% van het aantal unieke bezoekers en in 2015 bij 0,7% van de bezoekers.

Uit een enquête onder de exploitanten van speelautomaten, waarvan in de meting van 2021 23 vergunninghouders met een eigen speelhal en/of horeca met speelautomaten, blijkt dat de meeste maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen door de helft tot twee derde van de exploitanten wordt toegepast. Zo zegt 61% spelers aan te spreken op risicovol speelgedrag.

De vergunninghouders sportweddenschappen geven aan dat zij limieten stellen aan het storten en inzetten, het speelgedrag monitoren en analyseren. Op moment dat een speler problematisch of risicovol speelgedrag vertoont nemen ze contact op. Verder zeggen de vergunninghouders dat zij hun medewerkers trainen in het herkennen van risicovol speelgedrag.

Tegengaan fraude en overige vormen criminaliteit

Holland Casino hanteert verschillende maatregelen om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. Het gaat daarbij onder meer om het vaststellen van de identiteit van de speler, het monitoren, onderkennen en melden van ongebruikelijke transacties en het uitsluiten van spelers wanneer er een vermoeden bestaat van witwassen. Ook het fraude en witwasbeleid is door Holland Casino aangescherpt. Voor exploitanten van speelautomaten bestaat geen meldplicht voor ongebruikelijke transacties.

⁹ Het gaat hierbij met name om vergunninghouders van risicovolle kansspelen zoals casinospelen en speelautomaten.

Holland Casino is in het kader van de Wwft verplicht FIU-Nederland in te lichten bij ongebruikelijke transacties (dit geldt niet voor de andere vergunninghouders). In 2020 ontving FIU-Nederland van Holland Casino 3.764 meldingen van ongebruikelijke transacties (FIU-Nederland 2020). FIU-Nederland heeft in 2020 na screening 1.616 transacties bij Holland Casino als verdacht aangemerkt (tabel 7.5). In 2015 lagen deze aantallen beduidend lager met 2.364 meldingen van ongebruikelijke transacties en 275 verdachte transacties. Volgens Holland Casino komt dit mede doordat ze in 2020 hun anti-witwasbeleid verder hebben ontwikkeld.

Tabel 7.5 Tegengaan fraude en overige criminaliteit meting 2016 en meting 2021

Indicator	Gegevens	Meting 2016	Meting 2021
Geconstateerde verdachte transacties	Aantal door vergunninghouders geconstateerde verdachte transacties	275	1.616
	% spelers dat (tijdelijk) is uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude	Niet bekend	Niet bekend

Bron: jaarverslagen FIU-Nederland en Holland Casino.

Ook zijn in 2020 beduidend meer entreeverboden opgelegd in verband met mogelijke witwasrisico's door het Holland Casino: 193 in 2020 tegenover 41 in 2015. De vergunninghouders loterijen hebben aangegeven dat fraude en witwassen bij hen niet tot nauwelijks lijkt voor te komen.

Overige vormen consumentenbescherming

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

Holland Casino en de vergunninghouders loterijen geven aan verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat daarbij onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen. Het percentage exploitanten van speelautomaten dat dergelijke maatregelen hanteert verschilt per maatregel en varieert van 22% (informeren van spelers over het gevoerde beleid te bescherming van persoonsgegevens) tot 78% (vermelden dat spelen op speelautomaten door minderjarigen niet is toegestaan).

In totaal hebben 173 16/17-jarigen (73 16-jarigen en 100 17-jarigen) meegedaan aan de online enquête onder het panel van Kantar. Hiervan geeft 36% (n=62) aan dat zij in de afgelopen 12 maanden kansspelen hebben gespeeld (tabel 7.6). Zij hebben onder meer deelgenomen aan krasloten (20%) en loterijen (19%). Verder komt uit de online enquête onder het panel van Kantar naar voren dat er bij bijna 15% van de spelers sprake is onrechtmatige deelneming (onder andere jonger dan 18 jaar en deelname aan illegale kansspelen).

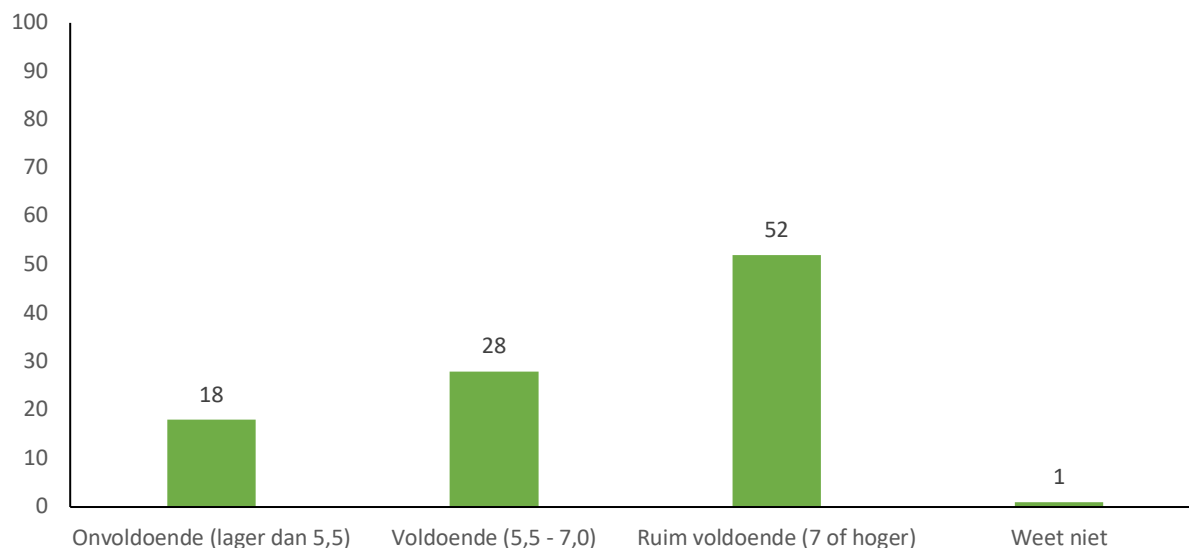
Tabel 7.6 Overige vormen van consumentenbescherming meting 2021 (Gewogen n= 173 – 3.470)

Indicator	Gegevens	Meting 2021
Vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming	% jongeren onder de 18 jaar dat deelneemt aan kansspelen ¹⁰	36%
	% spelers waarbij sprake is van onrechtmatige deelneming (onder andere jonger dan 18 jaar en deelname aan illegale kansspelen)	15%
Attractiviteit van het aanbod van kansspelen	% spelers dat het huidige aanbod van kansspelen attractief vindt	52%

Bron: online enquête panel Kantar.

We hebben de spelers ook gevraagd hoe aantrekkelijk zij het huidige aanbod aan kansspelen vinden. De helft (52%) van de spelers geeft het huidige aanbod een zeven of hoger (tabel 7.6 en figuur 7.1). Bijna een vijfde (18%) vindt het huidige aanbod niet zo aantrekkelijk en geeft het een onvoldoende (lager dan 5,5).

Figuur 7.1 Rapportcijfers aantrekkelijkheid huidig legaal aanbod kansspelen in de meting van 2021 (Gewogen N=3.740), in %



Bron: online enquête panel Kantar.

¹⁰ Het betreft hier alleen 16- en 17-jarigen.

8. CONCLUSIES

Op 1 april 2021 is de wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking getreden. De beleidsdoelstellingen zijn onveranderd, het gaat nog steeds om: voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude, witwassen en overige criminaliteit en het beschermen van consumenten. Met de invoering van de Wet Koa zijn aan het toegestane aanbod strikte(re) regels en voorwaarden gesteld, terwijl op de naleving daarvan effectief toezicht kan worden gehouden. Spelers dienen zo veel mogelijk naar dit gereguleerde aanbod te worden geleid (kanalisatie). De komende jaren wil het kabinet de gevolgen van de openstelling van de markt voor de doelstellingen van het kansspelbeleid evalueren. In 2024 dient de wet Koa te worden geëvalueerd. Deze meting vormt hiervoor de basis.

De probleemstelling van het onderzoek luidt: *'Wat is in 2020 de omvang van de deelname aan (legale en illegale) kansspelen in Nederland en de stand van de indicatoren voor de drie beleidsdoelen, in totaal (de gehele Nederlandse bevolking) en voor specifieke groepen daarbinnen?'*

De meting 2021 dient primair om de stand van de indicatoren en de deelname aan kansspelen kort voor de openstelling van de onlinemarkt voor kansspelen op 1 oktober 2021 in kaart te brengen. Dit rapport geeft vooral een cijfermatig beeld van het Nederlandse kansspellandschap. Er is hiermee een eerste inzicht verkregen in de inspanningen die de huidige vergunde aanbieders verrichten om kansspelverslaving te voorkomen, consumentenbelangen van spelers te beschermen en fraude en overige vormen van criminaliteit te bestrijden. Deze informatie vormt de basis om na de meting van 2024 te kunnen vaststellen of de beoogde veranderingen van het gemoderniseerde kansspelbeleid hebben plaatsgevonden en of de drie doestellingen van de wet Koa zijn gerealiseerd.

Voor deze nieuwe nulmeting zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Online enquête onder het panel van Kantar¹;
- Gegevens verzameld via websites en jaarverslagen vergunde aanbieders;
- Interviews vergunde aanbieders;
- Gegevens opvragen bij de Kanspelautoriteit (Ksa), de Stichting Reclame Code Commissie, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU).

Corona

De verzamelde gegevens en informatie heeft met name betrekking op het jaar 2020. Dit is ook het jaar van corona en de daarbij behorende maatregelen. Zo waren Holland Casino en speelautomatenhallen (en horeca) in 2020 een deel van het jaar gesloten en golden op een groot deel van de dagen dat ze wel open waren diverse corona-

¹ Voor deze methode van dataverzameling is gekozen met oog op herhaalbaarheid in 2024. Onder de huidige privacywetgeving is dit de meest haalbare en toekomstbestendige methode om een meting uit te voeren met een steekproef die – na weging – representatief is voor de Nederlandse bevolking.

maatregelen. Aangezien deze maatregelen van invloed zijn op de door kansspelaanbieders behaalde resultaten in 2020, zijn bij sommige onderdelen ook de gegevens over het jaar 2019 meegenomen.

8.1 Omvang kansspeldeelname

Wat is op dit moment de totale omvang van kansspeldeelname in Nederland, uitgesplitst naar: type (kans)spel, vergunde c.q. niet vergunde markt, leeftijdscategorie van de speler en geslacht van de speler.

Om uitspraken te kunnen doen over de omvang van kansspeldeelname in Nederland is een enquête onder een panel van Kantar uitgevoerd. Hieruit blijkt dat iets minder dan twee derde van de respondenten (64%) in het afgelopen jaar wel eens een kansspel heeft gespeeld, waarbij loterijen verreweg het meest gespeelde kansspel zijn. Van de respondenten heeft 56% het afgelopen jaar aan een loterij deelgenomen. Bij de overige kansspelen ligt deelname beduidend lager: krasloten (19%); bingo (6%); wedden op sportwedstrijden (5%); speelautomaten (5%); en casinospelen (4%). Een beperkt deel van de respondenten geeft aan recent poker (3%) te hebben gespeeld of op paardenraces te hebben gewed (1%). Ongeveer evenveel mannen (51%) als vrouwen (49%) hebben in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête deelgenomen aan een of meer kansspelen. Mannen hebben vaker deelgenomen aan poker en casinospelen en vaker op een speelautomaat gespeeld of op sportwedstrijden gegokt. Vrouwen hebben vaker bingo gespeeld. Bijna de helft (48%) is ouder dan 50 jaar, terwijl 8% jonger is dan 24 jaar en 44% tussen de 24 en 50 jaar. Personen boven de 50 jaar hebben relatief vaak deelgenomen aan loterijen (63%) en krasloten (13%). Het spelen op een speelautomaat, spelen van casinospelen en het wedden op sportwedstrijden is daarentegen populairder onder de spelers tot 24 jaar en tussen de 24 en 50 jaar.

Op basis van de locaties waar respondenten aangeven een kansspel te hebben gespeeld, hebben we een onderscheid gemaakt tussen legale en illegale kansspelen. Bij illegale kansspelen gaat het voornamelijk om deelname aan illegale kansspelen via internet, zoals bingo en speelautomaten. Een mogelijke verklaring voor de relatief hoge deelname aan bingo via internet is dat men tijdens de coronapandemie vaker bingo via teams, zoom of een ander videoplatform heeft gespeeld met vrienden, familie en/of collega's. In de meting van 2021 heeft 62% van de respondenten deelgenomen aan legale kansspelen, terwijl ruim 8% illegale kansspelen heeft gespeeld. Mannen (63%) doen iets vaker mee aan legale kansspelen dan vrouwen (60%). Bij de leeftijdscategorieën blijken vooral jongeren tot 24 jaar (40%) minder deel te nemen aan legale kansspelen. Bij de deelname aan illegale kansspelen zien we geen verschil tussen mannen en vrouwen. Bij de leeftijdscategorieën zien we dat de twee jongste leeftijdsgroepen (tot 24 jaar: 12%; 24-50 jaar: 13%) vaker hebben deelgenomen dan de oudste groep (ouder dan 50 jaar: 3%).

8.2 Doelen kansspelbeleid

Wat is op dit moment de stand van de indicatoren voor de drie doelen van het Nederlandse kansspelbeleid, uitgesplitst naar: type (kans)spel, profiel van de speler (geen tot laag risico, matig risico en hoog risico) en leeftijdscategorie en geslacht van de speler.

De meting van 2021 geeft inzicht in wat de stand van zaken is op de drie doelstellingen van het kansspelbeleid: voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude, witwassen en overige criminaliteit en het beschermen van consumenten. Voordat we daarop ingaan, geven we eerst een beeld van het profiel van spelers van kansspelen naar de risico's die zich voordoen op het ontwikkelen van kansspelverslaving. In de literatuur worden risicofactoren onderscheiden die gelegen zijn in kenmerken van de persoon, zijn (sociale) omgeving en in het kansspel zelf.² Kansspelen waarbij de tijd tussen de inzet en de uitkomst klein is, zoals bij kansspelautomaten en tafelspelen in Holland Casino, blijken risicovoller te zijn dan kansspelen waarbij de tijd tussen inzet en de uitkomst relatief lang is, zoals bij loterijen. Risico's die samenhangen met kenmerken van de speler en zijn omgeving hebben we vastgesteld op basis van de PGSI (Problem Gambling Severity Index). De PGSI is een gevalideerd meetinstrument bestaande uit een set van stellingen waarmee het risico op kansspelverslaving wordt gemeten.

Profiel spelers

Met de PGSI is een indeling gemaakt in risicoklassen c.q. type speler (geen tot laag, matig en hoog risico). Van de respondenten blijkt 60% tot de categorie geen tot laag risico op problematisch gokgedrag te behoren, bijna 3% tot matig risico en bijna 2% tot hoog risico.

Respondenten in de categorie hoog risico zijn voornamelijk mannen. Deze groep geeft beduidend meer geld uit aan kansspelen dan de respondenten in de andere twee categorieën; respectievelijk gemiddeld € 363 (in de 30 dagen voorafgaand aan de meting), € 151 (matig risico) en € 37 euro (geen tot laag risico). De spelers in de hoog risico categorie wedden vaker op sportwedstrijden, spelen vaker op speelautomaten en spelen vaker casinospelen dan de spelers met een matig, laag of geen risico op kansspelverslaving. Ook blijkt dat spelers behorende tot de categorie hoog risico veel vaker deelnemen aan illegale kansspelen dan spelers in de risicoklasse geen tot een laag risico; 52% tegenover 11%. Bij de spelers met een matig risico ligt dit op 43%.

Op basis van de verdeling van de verschillende typen spelers binnen de respondentengroep hebben we een schatting gemaakt van het aantal spelers per categorie in Nederland. Het aantal spelers met geen tot een laag risico op problematisch gokgedrag ligt bij benadering tussen de 8,4 en 8,9 miljoen. De schatting van het aantal spelers met een matig risico ligt naar schatting tussen de 294.00 tot 431.500, terwijl het bij de spelers met een hoog risico gaat om een aantal variërend van 162.400 en 268.900.

² D.E. de Bruin (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen, CVO Research & Consultancy, Utrecht.

Voorkomen kansspelverslaving

De verschillende vergunninghouders geven allen aan dat zij een preventiebeleid hebben waarin maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen staan. Zo hanteert Holland Casino – in 2020 de enige vergunninghouder voor casinospelen – een Preventiebeleid Kansspelen (PBK) en heeft de VAN (Vereniging Automatenhandel Nederland) een ondernemerscode opgesteld waarin richtlijnen over verantwoord spelen zijn opgenomen, de leden van de VAN moeten hiermee instemmen. De vergunninghouders loterijen geven eveneens aan te beschikken over een verslavingspreventiebeleid, maar merken hierbij op dat het risico op kansspelverslaving bij loterijen beperkt is.

Maatregelen

De mate waarin vergunninghouders maatregelen nemen om kansspelverslaving te voorkomen verschilt per kanspelsector en per vergunninghouder. Holland Casino heeft aangegeven dat zij het preventiebeleid en daarmee de daarbij behorende maatregelen in de afgelopen jaren heeft aangescherpt. Deze aanscherping lijkt eraan te hebben bijgedragen dat Holland Casino relatief meer spelers is gaan aanspreken op risicovol speelgedrag: in 2020 ging het om 2,2% van de bezoekers tegenover 1,6% in 2015. Daarnaast is meer gebruik gemaakt van bezoekbeperkende maatregelen en entreeverboden. In 2020 heeft dit plaatsgevonden bij 1,2% van het aantal unieke bezoekers, in 2015 was dit nog bij 0,7% van de bezoekers.

Uit een enquête onder de exploitanten van speelautomaten blijkt dat de meeste maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen – zoals het informeren van spelers over de risico's van en het signaleren van problematisch speelgedrag - door de helft tot twee derde van de exploitanten wordt toegepast. De vergunninghouders sportweddenschappen geven aan dat zij limieten stellen aan het storten en inzetten van geldbedragen en het speelgedrag monitoren en analyseren.

Holland Casino zegt spelers aan te spreken op risicovol speelgedrag, bij de vergunninghouders voor het exploiteren van speelautomaten zegt een meerderheid (61%) dit te doen. Ook de vergunninghouders sportweddenschappen zeggen dat ze, wanneer een speler problematisch of risicovol speelgedrag vertoont, contact op nemen. Verder geven ze aan dat zij hun medewerkers trainen in het herkennen van risicovol speelgedrag.

Uit de enquête onder het panel van Kantar blijkt dat 9% van de bezoekers van Holland Casino en 5% van de bezoekers van speelhallen door een medewerker van de speellocatie op hun speelgedrag is aangesproken. Het gaat meestal om spelers met een hoog risico. Het aanspreken heeft volgens de meeste spelers ook effect op hun speelgedrag: zij zeggen te zijn gestopt, hebben vrijwillig een entreebeperking of verbod laten opleggen, zijn minder gaan inzetten, zijn gaan spelen met een maximumbedrag en/of komen alleen nog in gezelschap van anderen naar Holland Casino. Dit geeft mogelijk een iets te rooskleurig beeld van preventie en de uitgevoerde maatregelen. Er zijn ook spelers die onder de radar blijven of ondanks dat zij op hun speelgedrag zijn aangesproken volharden in hun risicovolle speelgedrag. Wanneer deze spelers een maatregel krijgen opgelegd, bijvoorbeeld een bezoekbeperking, kan het zijn dat zij uitwijken naar andere speellocaties. We weten niet in hoeverre spelers die volharden in

risicovol speelgedrag zijn vertegenwoordigd in het panel van Kantar. We vermoeden dat zij hierin minder goed zijn vertegenwoordigd. Om een beter beeld te krijgen van de resultaten van preventiebeleid en de daarbij behorende maatregelen zou een aanvullend onderzoek moeten worden gedaan onder spelers met een hoog risico en kansspelverslaafden.

Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Holland Casino hanteert verschillende maatregelen om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. Het gaat daarbij onder meer om het vaststellen van de identiteit van de speler, het keuren van speelautomaten, het monitoren, onderkennen en melden van ongebruikelijke transacties en het uitsluiten van spelers wanneer er een vermoeden bestaat van witwassen. De maatregelen die exploitanten van speelautomaten nemen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zijn over het algemeen minder uitvoerig. De vergunninghouders loterijen hebben aangegeven dat fraude en witwassen bij hen niet tot nauwelijks lijkt voor te komen, veel betalingen gaan via automatische incasso. Wel houden ze excessen in de gaten. Dit geldt deels ook voor de vergunninghouders sportweddenschappen, zij zeggen tevens de identiteit van de spelers te identificeren aan de hand van een legitimatiebewijs.

Holland Casino geeft aan dat in de afgelopen jaren hun fraude- en witwasbeleid is aangescherpt. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen, het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat de FIU-Nederland ontving van Holland Casino is tussen 2015 en 2020 namelijk gestegen van 2.364 naar 3.764 meldingen.

Verder geeft Holland Casino aan van nieuwe medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te vereisen. Dit is overigens geen voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning. Bij de exploitanten van speelautomaten geeft in de meting van 2021 39% aan dat zij van hun personeel een VOG vereisen.

Holland Casino geeft aan bij alle gasten bij binnenkomst de identiteit van de gast te verifiëren. Van de bezoekers van Holland Casino zegt 90% dat zij zich bij een bezoek aan Holland Casino hebben moeten legitimeren. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat sommige vaste gasten in het bezit zijn van een *Favorites Card*. Bij het activeren van deze kaart wordt een foto van de gast zichtbaar. Het tonen van deze kaart bij binnenkomst ervaren zij mogelijk niet als legitimeren.

In de meting van 2021 geeft ruim de helft (57%) van de exploitanten speelautomaten aan dat zij een leeftijdscontrole uitvoeren bij binnenkomst. In de enquête is bezoekers van speelhallen gevraagd of zij zich bij hun bezoek moeten legitimeren, 26% geeft aan dat dit inderdaad het geval is.

Consumentenbescherming

Holland Casino, de vergunninghouders loterijen en de vergunninghouders sportweddenschappen geven aan verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat daarbij onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen. Het

percentage exploitanten van speelautomaten dat dergelijke maatregelen hanteert verschilt per maatregel en varieert van 22% (informerende van spelers over het gevoerde beleid te bescherming van persoonsgegevens) tot 78% (vermelden dat spelen op speelautomaten door minderjarigen niet is toegestaan).

8.3 Reclame

In hoeverre zijn jongeren en jongvolwassenen bekend met reclame voor kansspelen en hoe hebben zij die beleefd?

De wet Koa kent verschillende reclamebeperkende maatregelen met betrekking tot kansspelen die maatschappelijk kwetsbare groepen – waaronder jongeren – dienen te beschermen. Zo mag kansspelreclame niet gericht zijn op jongeren tot 24 jaar, mensen met psychische problemen, mensen met gokproblemen of mensen met een verstandelijke beperking.

De respondenten is gevraagd of zij in de zes maanden voorafgaand aan de enquête wel eens reclame hebben gezien voor (het spelen van) kansspelen. Voor 53% van de respondenten geldt dat dit inderdaad het geval is. Van de 684 jongeren tot 24 jaar die hebben deelgenomen aan de enquête geeft ruim de helft (51%) aan in de zes maanden voorafgaand aan de enquête reclame voor kansspelen te hebben gezien. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de groep die in het afgelopen half jaar reclame voor kansspelen heeft gezien waarschijnlijk groter is, zij hebben de reclame mogelijk wel gezien, maar hebben dit niet bewust waargenomen dan wel geregistreerd (ofwel zijn eraan blootgesteld).

Een klein deel van de respondenten (4%) voelt zich hierdoor aangesproken. Voor de groep respondenten tot 24 jaar ligt dit percentage op 6%. Eveneens een beperkt deel van de respondenten (8%) zegt dat reclames invloed hebben op (het spelen van) kansspelen en op hun speelgedrag. Het gaat hierbij onder meer om invloed op deelname, de frequentie van spelen en de duur van deelname aan een spel. De groep respondenten tot 24 jaar geeft vaker dan de groep respondenten van 24 jaar en ouder aan dat reclame invloed heeft op hun speelgedrag. Dit lijkt in strijd met één van de maatregelen uit de wet Koa. Het is dus van belang dat nu de wet Koa inwerking is getreden hier meer aandacht aan wordt besteed en daar waar nodig maatregelen dienen te worden aangescherpt.

8.4 Vergelijking 2016

- a. Welke verschuivingen zijn er sinds de nulmeting in 2016 opgetreden in de omvang van kansspeldeelname?
- b. Welke verschuivingen zijn er sinds de nulmeting in 2016 opgetreden in de stand van de indicatoren voor de drie doelen van het Nederlandse kansspelbeleid?

Kansspeldeelname

Een vergelijking met de meting van 2016 hebben we met deze nieuwe nulmeting 2021 niet volledig kunnen maken. De gegevens die we voor deze nieuwe nulmeting hebben verzameld met de online enquête onder het panel van Kantar en niet zoals in 2016 met een aselechte steekproef uit de Nederlandse bevolking op basis van postafgiftepunten. Vanwege deze verschillen in meetmethode en omdat we tevens gebruik hebben gemaakt van een andere screener om het risico op kansspelverslaving te meten is een vergelijking met de enquêteresultaten van de meting van 2016 niet mogelijk. Dit betekent dat we geen verschuivingen sinds de nulmeting in 2016 in de omvang van kansspeldeelname kunnen vaststellen en evenmin in de omvang van spelers met risico's op problematisch speelgedrag. De screener (PGSI) waarvan we gebruik hebben gemaakt maakt een indeling in risicoklassen c.q. type speler (geen tot laag, matig en hoog risico). Deze indeling is niet rechtstreeks te vergelijken met de in de meting van 2016 drie onderscheiden typen spelers (recreatieve -, risico - en problematische spelers) op basis van de SOGS.

Verschuivingen in indicatoren doelen kansspelbeleid

De dataverzameling onder de vergunde aanbieders heeft in beide metingen op dezelfde wijze plaatsgevonden waardoor we de resultaten van de meting van 2021 kunnen vergelijken met die van 2016. Bij het voorkomen van kansspelverslaving zien we dat Holland Casino het preventiebeleid heeft aangescherpt, hetgeen lijkt te hebben geleid tot het meer aanspreken van spelers op risicovol speelgedrag en tot meer bezoek-beperkende maatregelen en entreeverboden. De exploitanten van speelautomaten lijken eveneens in 2021 meer dan in 2016 vaker spelers aan te spreken op risico's op kansspelverslaving, vaker speeltips te geven voor verantwoord spelen en vaker zelftesten aan te bieden voor mogelijke verslavingsproblemen. Omdat we deze mogelijke verschuiving in het gedrag van aanbieders niet kunnen valideren met een vergelijking van de enquêteresultaten, kunnen we niet vaststellen of de bezoekers van Holland Casino en gelegenheden met speelautomaten dit ook zo hebben ervaren.

Bij het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zegt Holland Casino eveneens dat zij de maatregelen hebben aangescherpt. Hierdoor hebben zij in 2020 aanzienlijk meer ongebruikelijke transacties kunnen melden bij FIU-Nederland dan in 2015. Bovendien is het aandeel dat na screening door FIU-Nederland als verdacht is aangemerkt, gestegen van 12% in 2016 tot 43% in 2020. Op speelautomaten wordt met kleinere bedragen gespeeld. Daarnaast bestaat er voor exploitanten van speelautomaten geen meldplicht voor ongebruikelijke transacties.

Bij het beschermen van consumenten zien we bij Holland Casino geen veranderingen tussen beide metingen. Bij de exploitanten van speelautomaten blijkt het percentage vergunninghouders dat aangeeft waar een speler met klachten terecht kan is gedaald van 93% in de meting van 2016 naar 57% in de meting van 2021. Of dit tot een verandering in het aantal klachten heeft geleid is niet bekend. Klachten over fraude met kansspelautomaten of over het uitkeringspercentage bij kansspelautomaten kunnen worden gemeld bij de Ksa. In 2015 ging het om 47 klachten. Om hoeveel het in 2020 ging weten we niet. De Ksa heeft aangegeven dat zij momenteel niet de capaciteit hebben om dit na te gaan.

8.5 Aanvullend onderzoek

Met dit onderzoek is een betrouwbare basis gelegd voor de evaluatie van de wet Koa, die in 2024 uitgevoerd zal worden. Echter, wanneer zich wijzigingen voordoen in de omvang van de categorieën matig- en hoog risicospelers zullen met de gegevens die met een volgende meting worden verzameld vragen over de redenen van deze ontwikkelingen lastig zijn te beantwoorden. Dat geldt ook voor vragen die samenhangen met de inspanningen die vergunninghouders plegen om de drie doelen van het kansspelbeleid te helpen verwezenlijken. Met de data die we voor de indicatoren verzamelen krijgen we onvoldoende inzicht in de door hen gepleegde inspanningen. Met name bij de exploitanten van speelautomaten zou sprake kunnen zijn van sociaal wenselijke antwoorden. In de huidige opzet ontbreekt het aan informatie om die resultaten te valideren. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

Daarnaast ontbreekt er informatie die wel bij instanties beschikbaar is, maar die niet is aangeleverd. Bij Holland Casino gaat het bijvoorbeeld om het totale aantal gesprekken dat met unieke bezoekers is gevoerd, maar ook gegevens over het aantal fraudegevallen en het aantal personen dat hierom is uitgesloten deel te nemen aan casinospelen. Bij de Ksa gaat het om het uitzoeken en aanleveren van diverse gegevens. Het voordeel is dat het hierbij om geregistreerde gegevens gaat die ook na enkele jaren nog beschikbaar zijn.

Ten einde zo volledig mogelijk zicht te krijgen op de wijze waarop de aanbieders van kansspelen (op de vergunde markt) invulling geven aan de maatregelen die moeten bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen, doen wij een aantal aanbevelingen voor het op betrouwbare wijze kunnen evalueren van de wet Koa:

- Om meer inzicht te krijgen in de gedragingen van de (kleine) subpopulatie van hoog risicospelers en spelers met kansspelverslaving, en de mate waarin hun speelgedrag beïnvloed is door informatieverstrekking, gesprekken met preventiemedewerkers van kansspelaanbieders en preventiemaatregelen als bezoekbeperkende maatregelen en dergelijke, zou een kwalitatief aanvullend onderzoek onder hoog risicospeler en kansspelverslaafden, aangevuld met gesprekken met medewerkers van de verslavingszorg zinvol zijn.
- Verder zou door in gesprek te gaan met bezoekers van Holland Casino die bezoekbeperkende maatregelen hebben gehad kunnen worden nagegaan welke effecten deze maatregelen op het speelgedrag hebben gehad. Jaarlijks voert Holland Casino met duizenden personen nazorggesprekken. Deze gesprekken worden gehouden met personen die na een uitgevaardigde bezoekbeperkende maatregel weer het casino willen bezoeken. Door met deze bezoekers in gesprek te gaan kan worden nagegaan of het speelgedrag van deze personen is gewijzigd en blijft dat zo, ook als deze maatregel al jaren geleden was uitgevaardigd.
- Met verdiepend longitudinaal onderzoek onder bezoekers van online speellocaties, zou meer inzicht kunnen worden verkregen in het bereik van preventiemaatregelen en de invloed ervan op speelgedrag. Spelers met een verhoogd risico op kansspelverslaving kunnen worden geworven via het panel van Kantar en langere tijd worden gevolgd. Door periodiek te vragen naar speelgedrag en ervaringen met kansspelreclame en preventiemaatregelen geeft meer inzicht in de resultaten die daarmee worden bereikt.

- In de huidige opzet leunde de meting sterk op de antwoorden van personen die werkzaam zijn bij organisaties die kansspelen aanbieden en er belang bij hebben een relatief gunstig beeld te schetsen van de inspanningen van hun organisatie en de mate waarin die voldoet aan opgelegde verplichtingen. Om te kunnen toetsen in hoeverre kansspel aanbidders invulling geven aan de doelstellingen voorkomen kansspelverslaving en consumentenbescherming, zouden mystery guests ingezet kunnen worden. Met het inzetten van mystery quests wordt aanvullende informatie verkregen over de inspanningen van bijvoorbeeld exploitanten van speelautomaten en die kunnen worden vergeleken met de inspanningen die zij zelf zeggen te plegen met de (preventie)maatregelen.
- De Ksa heeft aangegeven dat gegevens voor indicatoren die zij kunnen en willen publiceren vermeld zijn in hun jaarverslag, in de Marktscan en op hun website. Aanvullende informatie is bij de Ksa beschikbaar maar die kunnen zij niet leveren omdat een deel van de vragen betrekking zou hebben op (vertrouwelijke) toezichtinformatie en niet wordt verstrekt. Daarnaast zou de Ksa momenteel de capaciteit niet hebben om gegevens voor enkele indicatoren uit te zoeken en aan te leveren. In overleg met de Ksa dient te worden nagegaan welke gegevens voor het monitoren van het Nederlandse kansspelbeleid wel door hen kunnen worden aangeleverd en onder welke voorwaarden.

BIJLAGE 1 INDICATOREN

Hieronder staan de overzichten van de indicatoren uit het evaluatiekader.

Casinospelen

Tabel 1 Voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator
Informeren spelers over risico's	Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's
	Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen
Signaleren problematisch speelgedrag	Vergunninghouders die afwijkingen van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden
	Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen
	Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag
Interventie speelgedrag	Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)
Centraal Register Uitsluiting kansspelen	Spelers die staan geregistreerd in het CRUKS
Geleiden naar zorg	Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling
Sociale omgeving	Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag

Tabel 2 Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator
Vaststellen identiteit speler	Vergunninghouders die middels een (kopie van het) identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen
Registreren financiële transacties	Monitoren financiële transacties
Onderkennen en volgen verdachte transacties	Signaleren verdachte transacties
	Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties
	Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU-Nederland)
Uitsluiten van spelers	Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude
	Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen
Screening vergunninghouders en medewerkers	Vergunninghouders waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd
	Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een Verklaring Omtrent het Gedrag hebben

Tabel 3 Consumentenbescherming

Maatregel	Indicatoren
Informatie verplichting vergunninghouders	Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken
Beschermen persoonsgegevens	Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen
Eerlijk spel	Eerlijk verloop aangeboden kansspelen
Reclame en werving	Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie
Beschermen kwetsbare groepen	Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen

Speelautomaten

Tabel 4 Voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicatoren
Informerende spelers over risico's	Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's
	Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen
Signaleren problematisch speelgedrag	Vergunninghouders die afwijkingen van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden
	Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen
	Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag
Interventie speelgedrag	Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)
Centraal Register Uitsluiting kansspelen	Spelers die staan geregistreerd in het CRUKS
Geleiden naar zorg	Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling
Sociale omgeving	Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag

Tabel 5 Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicatoren
Screening vergunninghouders en medewerkers	Vergunninghouders waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd
	Vergunninghouders die vereisen dat hun personeelsleden een Verklaring Omtrent het Gedrag hebben

Tabel 6 Consumentenbescherming

Maatregel	Indicatoren
Informatieverplichting vergunninghouders	Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken
Beschermen persoonsgegevens	Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen
Eerlijk spel	Klachten speelautomaten
	Klachten uitkeringspercentage speelautomaten
Reclame en werving	Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie
Beschermen kwetsbare groepen	Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen

Loterijen

Tabel 7 Consumentenbescherming loterijen en sportweddenschappen

Maatregel	Indicatoren
Informatieverplichting vergunninghouders	<i>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan spelers verstrekken</i>
Beschermen persoonsgegevens	<i>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</i>
Reclame en werving	<i>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</i>
Beschermen kwetsbare personen	<i>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</i>

Sportweddenschappen

Tabel 8 Consumentenbescherming loterijen en sportweddenschappen

Maatregel	Indicatoren
Informatieverplichting vergunninghouders	<i>Vergunninghouders die informatie over hun bedrijf aan spelers verstrekken</i>
Beschermen persoonsgegevens	<i>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</i>
Reclame en werving	<i>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</i>
Beschermen kwetsbare personen	<i>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</i>

Kansspelen op afstand

Tabel 9 Voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator
Informeren spelers over risico's	<i>Vergunninghouders die hun spelers informeren over de risico's</i>
	<i>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen</i>
	<i>Vergunninghouders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen</i>
Opstellen spelersprofiel met grenzen speelgedrag	<i>Vergunninghouders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen</i>
Observeren speelgedrag	<i>Vergunninghouders die afwijkingen van het individuele speelgedrag en hun spelers in de gaten houden</i>
	<i>Vergunninghouders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen</i>
	<i>Vergunninghouders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag</i>
Interventie speelgedrag	<i>Spelers die hun speelgedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)</i>
Centraal Register Uitsluiting kansspelen	<i>Spelers die staan geregistreerd in het CRUKS</i>
	<i>Vergunninghouders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in CRUKS</i>
Geleiden naar zorg	<i>Spelers die op advies van een vergunninghouder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling</i>
Sociale omgeving	<i>Spelers over wie hun omgeving zorgen heeft geuit over het speelgedrag</i>

Tabel 10 Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator
Vaststellen identiteit speler	<i>Vergunninghouders die middels een (kopie van het) identiteitsbewijs de identiteit van hun spelers vaststellen</i>
Vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening tot dezelfde persoon herleidbaar zijn	<i>Vergunninghouders die vaststellen dat inschrijfgegevens, identiteitsbewijs en betaalrekening van dezelfde persoon zijn</i>
Registreren financiële transacties	<i>Overdracht van geld tussen spelers onderling</i> <i>Opnemen transacties in controlebank</i>
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<i>Signaleren verdachte transacties</i> <i>Vergunninghouders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties</i> <i>Vergunninghouders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU-Nederland)</i> <i>Samenwerkingsverbanden om afwijkende gokpatronen te decteren</i>
Uitsluiten van spelers	<i>Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude</i> <i>Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen</i>
Screening vergunninghouders	<i>Vergunninghouders waarbij een Bibob-toets is uitgevoerd</i>

Tabel 11 Consumentenbescherming

Maatregel	Indicatoren
Informatie verplichting vergunninghouders	<i>Vergunninghouders die informatie aan hun spelers verstrekken</i>
Beschermen spelerstegoeden	<i>Vergunninghouders die spelerstegoeden van hun spelers beschermen</i>
Beschermen persoonsgegevens	<i>Vergunninghouders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen</i>
Eerlijk spel	<i>Eerlijk verloop aangeboden kansspelen</i>
Reclame en werving	<i>Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie</i>
Beschermen kwetsbare groepen	<i>Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen</i>

Doelrealisatie kansspelbeleid

Tabel 12 Kanalisatie en substitutie

	Indicatoren
Kanalisatie	<i>Deelname aan legale en illegale kansspelen</i> <i>Deelname aan legale en illegale kansspelen op afstand</i> <i>Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders</i>
Substitutie	<i>Spelers die overstappen van het landgebonden aanbod naar het legale online aanbod</i> <i>Spelers die overstappen van het illegale online aanbod naar landgebonden aanbod</i> <i>Nieuwe spelers</i> <i>Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders</i>

Tabel 13 Doelstellingen

	Indicatoren
Voorkomen kansspelverslaving	<i>Deelname aan kansspelen naar soort speler</i>
	<i>Contacten hulpverlening vanwege kansspelverslaving</i>
Tegengaan fraude en overige criminaliteit	<i>Geconstateerde verdachte transacties</i>
Consumentenbescherming	<i>Vergunninghouders die zich niet houden aan consumentenbescherming</i>
	<i>Attractiviteit van het aanbod van kansspelen</i>

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSOPZET

In deze meting hebben we primair gekozen voor een actuele en toekomstbestendige meting van kansspelprevalentie waarmee een betrouwbare basis is gelegd voor de evaluatie van de modernisering van het kansspelbeleid in het jaar 2024. Met deze meting hebben we de uitgangssituatie – de situatie voor de openstelling van de onlinemarkt voor kansspelen op 1 oktober 2021 – in kaart gebracht. Daarvoor hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Online enquête onder het panel van Kantar.
- Gegevens verzameld via website jaarverslagen vergunde aanbieders.
- Interviews vergunde aanbieders over de maatregelen en uitvoering daarvan.
- Gegevens opgevraagd bij de Kansspelautoriteit (Ksa), de Stichting Reclame Code Commissie, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland).

Corona

De verzamelde gegevens en informatie heeft met name betrekking op het jaar 2020. Dit is ook het jaar van corona en de daarbij behorende maatregelen. Zo waren Holland Casino en speelautomatenhallen in 2020 143 dagen gesloten¹ en golden op 151 dagen van de dagen dat ze wel open waren diverse coronamaatregelen. Bij Holland Casino gaat het hierbij onder meer om 40% lagere beschikbaarheid van speelautomaten, het reduceren van het aantal spelers bij tafelspelen naar maximaal drie in plaats van tien (bij roulette) en het toelaten van bezoekers tot maximaal een derde van de capaciteit. Daarnaast werden poker en dobbelspellen niet aangeboden omdat hierbij de richtlijnen niet goed genoeg geborgd konden worden, moesten bezoekers zich vooraf online registreren en een gezondheidscheck invullen. Aangezien deze maatregelen van invloed zijn op de behaalde resultaten in 2020, worden in het hoofdstuk over Holland Casino ook de gegevens over het jaar 2019 meegenomen. Daarnaast zijn ook in de enquête onder het panel van Kantar vragen meegenomen over deelname aan kansspelen in het jaar voorafgaand aan corona.

Enquête

Het primaire doel van dit onderzoek c.q. deze meting betreft het leggen van een basis voor de meting in 2024; oftewel de optimale vergelijking tussen de huidige en de toekomstige meting. Een secundaire doelstelling is dat de huidige meting (2021) ook met de vorige meting (2016) kan worden vergeleken.

Vergelijkbaarheid 2016

Voor het uitzetten van een enquête uit onder de Nederlandse bevolking hebben we in verband met de wens van vergelijkbaarheid van de uitkomsten van meting 2021 met meting 2016 geopteerd voor de wijze van dataverzameling die we in 2016 hebben toegepast. Destijds hebben we op basis van een steekproef van zogenoemde postafgiftepunten respondenten aangeschreven en de mogelijkheid geboden de

¹ Van 12 maart tot juli 2020, twee weken in november 2020 en vanaf 14 december 2020.

vragenlijst via internet te beantwoorden. Respondenten die de internetenquête niet invulden hebben we vervolgens telefonisch benaderd. Deze methode is echter om meerdere redenen in 2021 niet langer haalbaar. Zo is er de laatste jaren sprake van een dalende responstrend en blijkt het steeds lastiger om sommige populaties in onderzoek te betrekken. Door wet- en regelgeving (onder andere AVG) zijn daarnaast steeds minder bronnen beschikbaar voor verrijking van steekproefbestanden met telefoonnummers. Doordat de vraag naar verrijking afneemt, wordt er steeds minder in deze bronnen geïnvesteerd en daalt de kwaliteit verder.

Ook het alternatief, een steekproeftrekking uit de Basis Registratie Personen, heeft als beperking dat we de data met telefoonnummers dienen te verrijken. Het enkel aanschrijven van respondenten met het verzoek de vragenlijst online in te vullen, zal leiden tot een lage respons. In de praktijk wordt een responspercentage van 60% als een goed resultaat gezien, maar responspercentages rond de 10% zijn niet uitzonderlijk.² De mate van vertekening door een lage respons wordt groter wanneer sprake is van selectiviteit, hetgeen inhoudt dat de kans op non-respons samenhangt met kenmerken van respondenten. Dit kan tot gevolg hebben dat we van respondenten die in de steekproef zitten niet alle of zelfs helemaal geen gegevens kunnen verkrijgen. Een dergelijke niet-steekproeffout zouden we ook maken wanneer we de steekproef maximaal zouden mogen uitbreiden. Het trekken van een grotere steekproef is hiervoor geen oplossing. Aanvullende maatregelen als een incentive kunnen bijdragen de respons en representativiteit te verhogen. Volgens het CBS werken incentives het beste bij respondenten met een lage sociale status, maar is het effect op de totale respons bescheiden.³

Subpopulaties die bij het online invullen ondervertegenwoordigd zijn, zijn door de beperkte beschikbaarheid van telefoonnummers lastig te bereiken en prikkels om ze te stimuleren zijn ontoereikend. In de toekomst zal dit probleem eerder groter dan kleiner worden. Vanwege de toekomstbestendigheid van de meting van kansspelprevalentie hebben we in overleg met de begeleidingscommissie voor een andere methode gekozen: een online panel.

Online panel

Voor een online panel hadden we twee opties: het LISS-panel, gebaseerd op een random steekproef van deelnemers en het Kantar-panel, dat boogt op een lange traditie en waar evenmin sprake is van zelfaanmelding, een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit en representativiteit van een panel. Het LISS-panel telt ongeveer 6.500 deelnemers, wat inhoudt dat we een respons van 90% moeten halen om de gewenste 5.750⁴ ingevulde vragenlijsten te krijgen, hetgeen onwaarschijnlijk is. Hierdoor valt de optie LISS-panel af.

Kantar beschikt over een panel voor onlineonderzoek met bijna 140.000 personen, van wie ruim 90.000 personen 18 jaar of ouder zijn (zie tabel 1.1). De samenstelling van het

² Hoogendoorn, A. W, J. Daalmans (2009). Nonresponse in the Recruitment of an Internet Panel Based on Probability Sampling, Survey Research Methods, Vol.3, No.2, pp. 59-72.

³ Luiten (2009). Benaderingsstrategieën. Deelthema: responsverhogende maatregelen bij sociale statistieken, Den Haag/Heerlen, CBS.

⁴ Op basis van een door ons uitgevoerde poweranalyse blijkt een steekproef van 5.750 respondenten nodig te zijn om de juiste conclusies te trekken bij een vergelijking met de meting in 2024.

panel ligt in lijn met de populatiesamenstelling van de MOA Gouden Standaard. Dit is een ijkingsinstrument voor nationale en regionale steekproeven dat de MOA (Marktonderzoek Associatie) in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft ontwikkeld. De Gouden Standaard wordt binnen de onderzoeksbranche gebruikt voor representatief onderzoek.

Tabel 1 Panelleden Kantar in vergelijking met Gouden Standaard (MOA/CBS)

	Landelijk (bron: Gouden Standaard)	NIPObase (online 18+)	NIPObase (online 18+)
	%	%	aantal
seks			
▪ man	49,3	46,1	42.086
▪ vrouw	50,7	53,9	49.227
leeftijdsklassen			
▪ 18-34 jaar	26,6	17,8	16.220
▪ 35-49 jaar	24,3	24,7	22.557
▪ 50-64 jaar	26,1	30,2	27.567
▪ 65 jaar en ouder	23,0	27,3	24.969
opleidingsklassen			
▪ tot en met mavo (laag)	28,5	27,1	24.737
▪ mbo tot en met vwo (midden)	42,9	36,4	33.255
▪ hbo en wo (hoog)	28,6	36,5	33.321
Nielsen-regio			
▪ drie grote steden (incl. randgemeenten)	15,9	11,8	10.818
▪ rest west	29,4	30,9	28.235
▪ noord	10,1	11,4	10.414
▪ oost	20,9	21,6	19.754
▪ zuid	23,9	24,2	22.092
gezinsgrootte			
▪ 1 persoon	21,8	15,1	13.832
▪ 2 personen	36,6	41,7	38.053
▪ 3 personen	15,9	14,2	12.981
▪ 4 personen	17,3	20,0	18.282
▪ 5+ personen	8,5	8,9	8.165
sociale klasse			
▪ laag (C+D)	31,5	18,3	16.710
▪ midden (B1+ B2)	43,8	59,6	54.423
▪ hoog (A)	24,7	22,0	20.089

In overleg met de begeleidingscommissie is gekozen voor het panel van Kantar.

Consequenties

De steekproef van een online panel is niet gebaseerd op een steekproefkader, zoals de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), waar de kans om in de steekproef te komen voor iedereen gelijk is. Daarmee gaat een belangrijke kwaliteitseis voor steekproefonderzoek verloren. Als gevolg van deze tekortkoming zal een schatter voor type spelers gebaseerd op een online panel een onbekende vertekening hebben. De vergelijking van de meting van 2021 met de meting van 2016 zal daarmee niet mogelijk zijn, aangezien hier de ontwikkelingen in de tijd en de verschillen in meetmethoden door elkaar lopen. Van een gevonden verschil tussen beide metingen kan hierdoor niet met zekerheid gesteld worden of dit is toe te schrijven aan een verschil in de werkelijke situatie (een toe- of afname in het aantal kansspelverslaafden in Nederland bijvoorbeeld), of aan een verschil in de toegepaste meetmethoden.

Voor het schatten van toekomstige veranderingen is het probleem van vertekening minder groot. De reden hiervoor is dat het aannemelijk is dat de vertekening die bij de eerste meting plaatsvindt min of meer dezelfde is als die bij de tweede meting (indien dezelfde methode wordt gebruikt). Hierdoor verdwijnt de vertekening grotendeels bij het schatten van verschillen. Bovendien is de variantie van de schatter van verschillen vaak klein als gevolg van (binnen-persoons) correlaties. De vergelijking van de situatie in de meting van 2021 en de meting van 2024 zal, bij voldoende overlap in respondenten, van aanmerkelijk betere kwaliteit zijn. Deze eigenschappen zijn ook een goede verklaring voor het brede gebruik van online panels.⁵

Respons

De dataverzameling middels de online enquête onder het panel van Kantar heeft plaatsgevonden in april 2021. In totaal heeft Kantar 10.815 panelleden benaderd. Van hen hebben 5.876 de enquête ingevuld, een respons van 54%. Het gewenste aantal respondenten lag op 5.750. Op moment dat het gewenste aantal was behaald heeft Kantar de online enquête afgesloten.

Weging

Om te compenseren voor onder- en oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de groep respondenten is een weging gebaseerd op de Gouden Standaard toegepast. Er is gewogen op basis van geslacht, leeftijd, huishoudgrootte, regio, opleiding, sociale klasse en herkomst. Groepen respondenten die op basis van deze kenmerken ondervertegenwoordigd zijn een wegingsfactor van boven de één, terwijl de groepen die oververtegenwoordigd zijn een wegingsfactor van onder de één krijgen.

Het toepassen van een wegingsfactor op de steekproefpopulatie heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid waarmee we uitspraken kunnen doen over de gehele populatie. De wegingsfactor vergroot de kans op een bias (het onterecht doen van een uitspraak over de populatie op basis van een bevinding uit de enquête). Om deze bias te reduceren is de betrouwbaarheidsmarge waarmee we uitspraken doen over de populatie berekend op basis van de *effective sample size* in plaats van de gehele steekproefpopulatie. Voor dit onderzoek houdt dit in dat de schattingen van het aantal spelers van kansspelen in Nederland, verdeeld over de drie risicoklassen op basis van de PGSI (dit wordt hieronder toegelicht, de schattingen komen aan bod in hoofdstuk 2) volgens deze berekening zijn uitgevoerd, en daarmee dat deze betrouwbaarheidsmarges groter zijn (18%) dan wanneer met dit effect geen rekening zou zijn gehouden.

Vragenlijst

De vragenlijst is voor de vorige meting opgesteld op basis van het evaluatiekader. In de vragenlijst is gevraagd naar het spelen van de volgende kansspelen: loterijen; krasloten; bingo; speelautomaten; poker; casinospelen; wedden op paardenraces; wedden op sportwedstrijden; en/of andere kansspelen. Ook hebben we respondenten gevraagd naar verschillende soorten locaties waar een kansspel kan worden gespeeld. Aan de lijst hebben we ten opzichte van 2016 vragen toegevoegd over het voorkomen van

⁵ Sikkels, D., A.W. Hoogendoorn (2008). Panel Surveys. In: Hox, J., E. de Leeuw, D. Dillman, (Eds). International Handbook of Survey Methodology. Lawrence Erlbaum Associates, New York.

kansspelreclames op televisie, social media, kranten, tijdschriften en dergelijke.⁶ Verder hebben aan bezoekers aan Holland Casino, bezoekers aan speelhallen en spelers van onvergunde kansspelen op internet wederom gevraagd naar hun ervaringen met maatregelen van aanbieders om kansspelsverslaving te voorkomen, fraude en overige criminaliteit tegen te gaan en hun belangen als consument te beschermen.

Daarnaast hebben we de vragenlijst aangepast vanwege de coronamaatregelen. Casino's, speelhallen en horecagelegenheden waren langdurig gesloten, waardoor veel kansspelen voor spelers onbereikbaar waren. We hebben om die reden niet alleen gevraagd naar deelname aan kansspelen in het afgelopen jaar, maar ook in het jaar voor de lockdown van maart 2020.

Screeners kansspelsverslaving

Om te bepalen tot welk type speler een respondent behoort, is in de vragenlijst een 'screener' opgenomen waarmee risicovol speelgedrag is vastgesteld. Bij de vorige meting(en) hebben we gebruik gemaakt van de SOGS (The South Oaks Gambling Screen)⁷, hetgeen destijds werd beschouwd als een betrouwbare screener. Voortschrijdend inzicht leert echter dat er een aantal beperkingen en bezwaren geldt bij het toepassen van de SOGS. De belangrijkste daarvan is dat het gebruik van SOGS doorgaans leidt tot een overschatting van het aantal probleemspelers, omdat de drempelwaarden vrij laag zijn.

Inmiddels zijn twee alternatieve screeners beschikbaar: de PPGM (Problem and Pathological Gambling Measure) en de PGSI (Problem Gambling Severity Index).^{8,9}

PPGM (Problem and Pathological Gambling Measure)

De PPGM-vragenlijst bestaat uit 18 items die screenen op kansspelsverslaving. De items, die expliciet op de respondent gericht zijn, gaan in op het verlangen om te gokken, het lenen van geld om verloren geld terug te winnen en het zoeken van hulp om iets aan kansspelsverslaving te doen. Alle vragen gaan over de afgelopen 12 maanden en respondenten kunnen de vragen uitsluitend met 'ja' of 'nee' beantwoorden. Bij respondenten met een score tussen de 2 en de 4 is er sprake van een 'probleem' oftewel een verhoogd risico. Bij een score van 5 of hoger is er sprake van pathologisch gokken.

PGSI (Problem Gambling Severity Index)

De PGSI-vragenlijst bestaat uit negen items die screenen op kansspelsverslaving. De items zijn beschrijvingen van gebeurtenissen die te relateren zijn aan kansspelsverslaving, zoals het lenen van geld om verloren geld terug te winnen, het ervaren van schuldgevoelens en gezondheidsklachten als gevolg van gokken. Respondenten kunnen op een schaal van 0 tot en met 3 aangeven in welke mate ze gebeurtenissen hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden. De PGSI-score die hieruit voorkomt ligt tussen 0 en 27. Respondenten met een score van 3 of hoger komen in aanmerking voor een interventie. Bij een score van 8 of hoger is sprake van een zeer hoog risico op kansspelsverslaving.

⁶ Voor een eerder onderzoek in opdracht van ministerie van VWS inventariseerden we al eens de vindplaatsen van alcoholreclame. Deze kennis hebben we gebruikt om de vragen over kansspelreclame op te stellen.

⁷ Lesieur, H.R., Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry*, 144(9):1184-8.

⁸ <https://www.problemgambling.ca/resources/sbirt-toolkit/screening/ppgm.html>

⁹ <https://www.problemgambling.ca/resources/sbirt-toolkit/screening/pgsi.html>

Pilot vragenlijst PGSI en PPGM

Om een weloverwogen keuze te maken tussen de PGSI en de PPGM hebben we een pilot uitgevoerd. Hiervoor zijn in totaal 52 personen benaderd, 35 personen die contact hebben met hulpverlening in verband met hun speelgedrag (via Jellinek en AGOG) en 17 personen die dat niet hebben, met het verzoek een korte online vragenlijst in te vullen. We zijn er hierbij van uit gegaan dat respondenten die we via een hulpverleningsinstantie bereikt hebben problemen hebben (gehad) met hun speelgedrag, terwijl personen die we niet via een instelling bereikt hebben dat waarschijnlijk niet hebben.

Uit analyses blijkt dat er nauwelijks sprake van (inhoudelijke) verschillen tussen beide screeners. Beide screeners hebben een hoge betrouwbaarheid, wat blijkt uit de hoge Cronbach's alpha, respectievelijk .953 voor de PGSI en .959 voor de PPGM. Verder blijkt dat bij beide screeners een significante correlatie is tussen de uitkomst van de screener en het al dan niet bekend zijn bij een instelling in verband met het (problematische) speelgedrag. Aangezien de PGSI minder items bevat en daardoor een kleinere belasting vormt voor de respondent, hebben we gekozen voor de PGSI.

PGSI en SOGS

In 2012 is een omvangrijke meta-analyse verricht waarin verschillende screeners zijn vergeleken.¹⁰ Doel van de studie was om een gestandaardiseerd meetinstrument te ontwikkelen voor de prevalentie van problematisch gokken, zodat vergelijking tussen landen en over jaren mogelijk is. In eerste instantie zijn alle gepubliceerde en ongepubliceerde studies tussen 1975 en 2012, waarin een meting van de prevalentie van problematisch gokken is verricht, verzameld (202 studies). Hiertoe behoorden ook een groot aantal studies, verricht tussen 2000 en 2010, waarin twee meetinstrumenten tegelijk zijn toegepast (dezelfde populatie kreeg beide vragensets). Dit maakt vergelijking van de scores mogelijk.¹¹ Het percentage gestandaardiseerde probleemgokkers (gekeken is naar het gokgedrag in de afgelopen 12 maanden) varieert tussen landen van 0,5% tot 7,6%, met een gemiddelde van 2,3%. Hierbij worden lagere percentages gevonden in Europa (met name Denemarken, Nederland en Duistland), iets hogere in Noord-Amerika en Australië, en de hoogste percentages vinden we in Azië.

Uit de vergelijking tussen vijf screeners blijkt dat de verschillen hiertussen consistent zijn, dat wil zeggen de ene screener scoort altijd en in dezelfde mate, hoger dan de andere(n). De verschilfactor tussen de PGSI en de SOGS bedraagt 1,240; met andere woorden de PGSI-score ligt 1,240 maal hoger dan de SOGS, op basis van die verzamelde studies. Dit wil echter niet zeggen dat deze verschilfactor toe te passen is op ons onderzoek. De auteurs merken op dat vanwege de kleine aantallen probleemspelers (doorgaans rond de 50), een gering verschil in het aantal geïdentificeerde probleemspelers al snel een significant verschil tussen de meetmethodes geeft¹². De auteurs benadrukken dat de screeners vooral van waarde zijn als meerdere metingen gedaan worden en om tussen die jaren de verschillen tussen het aantal probleemspelers te monitoren. We kunnen wel stellen dat de PGSI doorgaans hoger scoort dan de SOGS (maar niet welke factor hieraan kan worden toegekend).

¹⁰ Williams, R.J., Volberg, R.A. & Stevens, R.M.G. (2012). The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. May 8, 2012.

¹¹ Auteurs Williams & Volberg (2012) verwijzen hiervoor naar hun eerder onderzoek: Williams, R.J. & Volberg, R.A. (2010). Best Practices in the Population Assessment of Problem Gambling. Report submitted to the Ontario Problem Gambling Research Centre. Guelph, Ontario. March 31, 2010. <http://hdl.handle.net/10133/1259>.

¹² Daarnaast zijn er de verschillen in de wijze van dataverzameling die maken dat de metingen van 2016 en van 2021 niet vergelijkbaar zijn.

Vergunde aanbieders kansspelen

Een deel van de indicatoren voor de nieuwe meting kunnen we niet vaststellen op basis van de gegevens uit de enquête onder het panel van Kantar. Het gaat daarbij met name om de maatregelen die vergunninghouders uitvoeren voor de drie doelstellingen van het kansspelbeleid, waarbij de indicatorwaarde meestal wordt uitgedrukt als het percentage vergunninghouders dat een maatregel uitvoert. Deze informatie hebben we verzameld bij de vergunde aanbieders zelf. Daar waar mogelijk is deze informatie geverifieerd via andere bronnen of is kruisvalidatie met de enquête onder het panel van Kantar toegepast. Voor sommige indicatoren geldt dat er geen andere bronnen voor verificatie beschikbaar zijn. Daarvoor zouden aanvullende onderzoeksactiviteiten moeten worden verricht (in hoofdstuk 8 gaan we hier dieper op in).

Vergunde aanbieders casinospelen

Voor de vergunde aanbieders van casinospelen geldt dat op het moment van meting 2021 Holland Casino de enige vergunninghouder is voor het aanbieden van casinospelen. Om zicht te krijgen op in hoeverre Holland Casino de beoogde maatregelen uitvoert hebben we een vertegenwoordiger van Holland Casino geïnterviewd over de maatregelen die zij hebben genomen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie op de website van Holland Casino en de jaarverslagen van 2019 en 2020.

Vergunde aanbieders speelautomaten

Bij speelautomaten is er sprake van drie soorten vergunningen: modeltoelating, de exploitatievergunning en de aanwezigheidsvergunning. Deze drie verschillende soorten vergunningen hoeven niet per se in handen van dezelfde persoon te zijn. We richten ons op vergunninghouders met een exploitatievergunning ofwel exploitanten van speelautomaten. Zij dienen namelijk zorg te dragen voor de maatregelen die vergunninghouders uitvoeren in het kader van de drie doelstellingen van het kansspelbeleid. Met een exploitatievergunning kan een ondernemer zelf speelautomaten exploiteren. Dit betekent dat de vergunninghouder zowel zelf bedrijfsmatig speelautomaten kan gebruiken, maar ook dat hij een ander een of meer van zijn speelautomaten kan laten gebruiken.

Volgens het jaarverslag 2020 van de Ksa zijn er eind 2020 zijn er 669 exploitanten van speelautomaten. Gezien dit aantal is het niet haalbaar om met alle exploitanten in gesprek te gaan daarom hebben we bij een aselechte steekproef van exploitanten benaderd voor het afnemen van een enquête.

Van de exploitanten in de steekproeven hebben we telefoonnummers via internet en de Kamer van Koophandel (KvK) verzameld. We zijn begonnen met het benaderen van de exploitanten uit de eerste steekproef. Wanneer een exploitant uit de steekproef uitviel, bijvoorbeeld omdat zijn telefoonnummer niet te vinden was, hij niet aan het onderzoek wilde deelnemen of wij hem na meerdere (vijf) belpogingen niet hebben kunnen bereiken, is een exploitant uit de eerste reservesteekproef benaderd. Wanneer die ook uitviel is een exploitant uit de tweede reservesteekproef benaderd enzovoorts.

In totaal hebben we 285 exploitanten benaderd, daarvan hebben we bij 102 exploitanten een vragenlijst afgenomen, een respons van 36%. De meest voorkomende redenen van

non respons zijn te druk/geen tijd of geen bedrijfsinformatie willen verstrekken via de telefoon.

Naast de enquête onder vergunninghouders heeft een interview plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN), waarin de huidige situatie van de indicatoren voor speelhallen is besproken.

Vergunde aanbieders loterijen en sportweddenschappen

Om na te gaan in hoeverre vergunninghouders van meerjarige loterijen en sportweddenschappen maatregelen op het gebied van consumentenbescherming uitvoeren hebben we interviews gehouden met vertegenwoordigers van deze vergunde aanbieders. Ook is gebruik gemaakt van informatie op de websites, in de jaarverslagen en in de deelnemersreglementen van deze vergunde aanbieders.

Overige bronnen

Naast informatie van de vergunde aanbieders hebben we informatie verzameld bij andere bronnen zoals de Ksa, Stichting Reclame Code, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU). Bij hen hebben we onder meer informatie verzameld over meldingen van oneerlijk spelverloop, klachten over het overtreden van de regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie en over verdachte transacties. Deze gegevens zijn deels telefonisch en deels via mail opgevraagd bij vertegenwoordigers van deze instellingen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie op hun websites en in hun jaarverslagen.

De Ksa heeft aangegeven dat wij voor gebruiken moeten maken van de informatie die staat in hun jaarverslag, Marktscan en op hun website. Hierin staat alles dat de Ksa naar buiten wil en kan brengen. Aanvullende informatie kunnen en willen zij niet leveren. Enerzijds omdat een deel van de vragen gericht is op (vertrouwelijk) toezichtinformatie en dus niet verstrekt wordt. Anderzijds omdat de Ksa de capaciteit niet heeft om dit soort informatie uit te zoeken.

Vergelijking 2016

De dataverzameling onder de vergunde aanbieders en overige stakeholders is op dezelfde wijze gedaan als in de meting van 2016. Deze gegevens kunnen, in tegenstelling tot de resultaten van de enquête onder het panel van Kantar, wel worden vergeleken met de meting van 2016.

