

# De dynamiek van online kansspelen (P102)

Bijsturen in een zelfversterkend systeem

TNO 2025 R10223 – Februari 2025

## De dynamiek van online kansspelen (P102)

### Bijsturen in een zelfversterkend systeem

Auteurs	Guido Veldhuis, Koen Spaanderman, Bas Châtel
Rubricering rapport	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Vastgesteld door	M. Braun
Vastgesteld d.d.	5 februari 2025 (deze rubricering wijzigt niet)
Titel	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Managementuittreksel	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Samenvatting	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Rapporttekst	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Aantal pagina's	54 (excl. voor- en achterblad en distributielijst)
Aantal bijlagen	0
Opdrachtgever	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Programmanaam	Vraaggestuurd Programma Veilige Maatschappij
Programmanummer	P102
Projectnaam	Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse, use-case Online Kansspelen
Projectnummer	060.61378

**Alle rechten voorbehouden**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

## Managementuittreksel

# De dynamiek van online kansspelen: het bijsturen van een zelfversterkend systeem

### Programma

Programmanaam:  
Vraaggestuurd Programma Veilige Maatschappij

Programmanummer: P102

Programmaplaning: Startdatum 1 september 2024  
Einddatum 31 december 2028

Programmabegeleider:  
H. Hanoeman  
Directie X

Programmaleider:  
G. Jansen-Ferdinandus  
TNO Defensie & Veiligheid

### Project

Projectnaam:  
Kennisopbouwprogramma Systemanalyse, use-case  
Online Kansspelen

Projectnummer: 060.61378

Projectplanning: Startdatum 1 oktober 2024  
Einddatum 31 december 2028

Projectbegeleider:  
H.M.J. Ezendam, F.C.R. Meerts  
DGSenB

Projectleider:  
L.W.P. Bannenberg  
TNO Defensie & Veiligheid

Met de legalisering van online kansspelen op 1 oktober 2021 middels de Wet kansspelen op afstand (koa) heeft de overheid een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar online kansspelaanbod willen realiseren. De overheid wilde met het reguleren van kansspelen op afstand spelers weggeleiden van een niet te controleren illegaal aanbod door hier een legaal aanbod tegenover te zetten waarbinnen spelers beschermd worden tegen zichzelf. Dit biedt kansen voor economische activiteit, maar brengt ook complexe uitdagingen met zich mee, zoals onmatig speelgedrag, verslaving en alle gevolgen van dien. Het systeem van online kansspelen is dynamisch en zelforganiserend: aanbieders, spelers en beleidsmakers beïnvloeden elkaar continu. Het stijgende aantal hulpvragen en registraties in Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) toont aan hoe snel deze dynamiek kan escaleren en hoe ingrijpend de gevolgen kunnen zijn. Dit onderstreept de noodzaak van effectief beleid dat rekening houdt met de complexe samenhang tussen factoren en spelers duurzaam beschermt.

### Probleemstelling

Het online kansspelbeleid in Nederland richt zich na de invoering van de Wet koa op het reguleren van de markt om spelers te beschermen tegen risico's zoals verslaving en om illegaal aanbod tegen te gaan. De complexiteit van het systeem maakt het echter moeilijk om effectief grip te krijgen op de ontwikkelingen. Een onvolledig inzicht in de causale dynamiek tussen consumentengedrag, legaal en illegaal aanbod en beleidsmaatregelen belemmeren de effectiviteit van de beleidsontwikkeling. Dit onderzoek heeft als doel een methodiek te ontwikkelen en toe te passen om de dynamiek van online kansspelen beter te begrijpen. Het uiteindelijke doel is beleid te ontwerpen dat consumenten beschermt tegen mogelijke risico's, zonder onbedoeld bij te dragen aan een verschuiving van spelers naar illegale aanbieders. Het onderzoek vormt een use-case voor de overkoepelende doelstelling van TNO en het ministerie van JenV om op basis van systeeminzichten beleid te ontwikkelen.

### Beschrijving van de werkzaamheden

Het onderzoek integreert inzichten uit de literatuur, expert kennis en system dynamica-principes door middel van het ontwikkelen van een MARVEL<sup>7</sup> causal loop model. Hiervoor zijn de volgende stappen doorlopen:

- › **Definiëren van variabelen en beleid:** Samen met beleidsmakers zijn centrale thema's vastgesteld, zoals kanalisatie, speelgedrag, en economische baten, evenals bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen.
- › **Documentanalyse:** Rapporten, literatuur en beleidsstukken zijn geanalyseerd om relevante variabelen en relaties te identificeren.
- › **Ontwikkeling van een MARVEL-model:** Een causal loop model visualiseert de versterkende en balancerende mechanismen in de online kansspelmarkt en biedt inzicht in het ontstaan van de probleemdynamiek. De modelanalyse biedt inzicht in hoe deze dynamieken beïnvloed kunnen worden met potentiële beleidsmaatregelen.
- › **Inzichtsessies:** Twee sessies met de beleidsafdeling hebben de resultaten van de modelanalyse vertaald naar implicaties voor beleid en vervolgstappen afgestemd met het parallel lopende visietraject.
- › **Aansluiting op kennisprogramma:** Het onderzoek draagt bij aan methodologische ontwikkeling, visuele communicatiemiddelen en verkenning van kwantitatieve analyses binnen het bredere TNO/JenV Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse.

### Resultaten en conclusies

Online gokken kent een sterke neiging tot escalatie, zowel in het aantal spelers als in hun speelgedrag. Deze dynamiek wordt aangedreven door positieve feedbackloops in zowel vraag als aanbod. Cognitieve biases, lage drempels, voortdurende beschikbaarheid, en verleidelijke reclame versterken de aantrekkingskracht, terwijl het economisch belang van aanbieders deze dynamiek verder voedt. Beschermende maatregelen, zoals speellimieten en zorgplicht, blijken tot dusver onvoldoende effectief om escalatie en de daaruit voortvloeiende financiële, sociale en persoonlijke schade te voorkomen. Het illegale aanbod blijft daarnaast een alternatieve route bieden voor spelers waarbinnen zij buiten het zicht van de Nederlandse wet- en regelgeving kunnen spelen. De beschreven dynamieken benadrukken de noodzaak van een aangescherpt beleid dat effectief tegenwicht kan bieden aan de zelfversterkende processen. Omdat gokken inherent het risico op escalatie van gokgedrag met zich meebrengt, is het cruciaal dat beleid deze risico's minimaliseert en (potentiële) spelers beter beschermt.

### Toepasbaarheid

Deze systeemanalyse biedt inzicht in zelfversterkende mechanismen die het gebruik van online kansspelen en bijbehorende problematiek snel hebben doen toenemen en de balancerende mechanismen die onvoldoende in staat bleken dit te voorkomen. Vanuit dit inzicht worden richtingen aangeboden voor het aanscherpen van het beleid, zoals het beperken van speleigenschappen en het verbeteren van het signaleren van, en ingrijpen bij, onmatig speelgedrag door aanbieders, spelers en hun omgeving. De ontwikkelde methode en de modellen vormen een waardevol hulpmiddel bij het formuleren van nieuw beleid en blijven beschikbaar voor verdere toepassing. Deze modellen kunnen worden uitgebreid tot een simulatiemodel dat kwantitatieve relaties vastlegt, beleidsmaatregelen analyseert en scenario's simuleert. Een uitbreiding van de aanpak kan bijdragen aan het identificeren van effectieve interventies en het doorbreken van schadelijke dynamieken in de online kansspelmarkt.

<sup>7</sup> Method to analyse relations between variables using enriched loops (MARVEL) (Veldhuis et al., 2015).

# Summary

The legalisation of online gambling in the Netherlands on 1 October 2021 through the Remote Gambling Act (koa law) aimed to create a responsible, reliable, and regulated market. The government intended to steer players away from the unregulated and uncontrollable illegal market by offering a legal alternative where players could be protected. While this has opened opportunities for economic activity, it also presents significant challenges, including excessive gambling, addiction, and their associated social and financial impacts. The online gambling market is dynamic and self-organising, with continuous interactions between providers, players, and policymakers. The rising number of help requests and registrations in the exclusion register Cruks underscores how quickly these dynamics can escalate and how severe the consequences can be. This highlights the need for effective policies that address the complex interplay of variables while sustainably protecting players.

## Problem Statement

The online gambling policies initiated by koa aim to regulate the market and protect players from risks such as addiction and illegal gambling. However, the inherent complexity of the system hampers the development of effective interventions. Insufficient understanding of the causal dynamics between consumer behaviour, legal and illegal markets, and policy measures limits the policy's impact.

This study seeks to develop methods to better understand these dynamics and design policies that protect players without inadvertently driving them toward illegal providers. It also forms a case study for the overarching aim of TNO and the Ministry of Justice and Security (JenV) to develop systemic policy strategies.

## Research Approach

The research integrates insights from literature, expert knowledge and system dynamics principles through the development of a MARVEL causal loop model. Key steps included:

- › **Definition of variables and policies:** In collaboration with policymakers, central themes such as channelisation, player behaviour, and economic impacts were defined, as well as existing and potential policy measures.
- › **Document analysis:** Reports, literature, and policy documents were analysed to identify relevant variables and relationships.
- › **Development of a MARVEL causal loop model:** This model visualises the reinforcing and balancing mechanisms in the online gambling market. It provides insight into how the dynamics of problem escalation arise and how potential policy measures could influence these dynamics.
- › **Insight sessions:** Two sessions with policymakers translated the results of the model analysis into policy implications and aligned recommendations with the concurrent policy vision process.
- › **Alignment with the knowledge programme:** The research contributes to methodological development, visual communication tools, and the exploration of quantitative analyses within the broader TNO/JenV Knowledge Development Programme on System Analysis.

### Findings and Conclusions

Online gambling shows a strong tendency to escalate, both in the number of players and in their gambling behaviour. This dynamic is driven by positive feedback loops in supply and demand. Cognitive biases, low barriers to entry, constant availability, and persuasive advertising amplify its appeal, while the economic interests of providers further fuel these dynamics. Protective measures such as play limits and operator care obligations have so far proven insufficient to prevent escalation and the associated financial, social, and personal harm. Additionally, illegal gambling remains a persistent alternative, offering players a route outside the scope of Dutch regulations.

The self-reinforcing processes driving online gambling and its associated problems are numerous and powerful. The described dynamics underscore the necessity of stricter policies to provide effective counterbalance and better protect (potential) players. While gambling inherently carries the risk that some players will escalate their behaviour, leading to severe consequences for themselves and their environment, it is crucial that policies minimise these risks and strengthen safeguards.

### Applications

This system analysis reveals the self-reinforcing mechanisms causing the rapid growth and problems in the online gambling market, as well as the balancing mechanisms that failed to prevent these issues. From this understanding, several directions for policy improvement emerge, including stricter regulation of game features, better detection and intervention for excessive gambling behaviour, and enhanced support for affected players.

The developed methods and models serve as valuable tools for future policy formulation and remain available for further application. These models can also be expanded into a stock-and-flow simulation model, which quantifies relationships between variables. Such a model enables policymakers to analyse the effects of proposed interventions, simulate scenarios and design policies that effectively disrupt harmful dynamics in the online gambling market while strengthening player protections.

# Inhoudsopgave

Managementuittreksel .....	3
Summary .....	5
1 Inleiding .....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Probleem- en vraagstelling .....	8
2 Aanpak .....	10
2.1 Een systeemperspectief op online kansspelen .....	10
2.2 Gebruik van causal loop modellen voor systeemanalyse .....	11
2.3 Proces .....	12
3 Resultaat .....	14
3.1 De speler .....	14
3.2 De markt .....	27
3.3 Kanalisatie .....	40
4 Conclusie .....	46
4.1 Bevindingen .....	46
4.2 Mogelijk vervolg: de dynamiek simuleren .....	50
4.3 Data en kennishiaten .....	50
Referenties .....	52



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De overheid beoogde met de legalisering van online kansspelen op 1 oktober 2021 middels de Wet kansspelen op afstand (koa) een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar online kansspel aanbod te laten ontstaan. De overheid wilde spelers weggeleiden van een niet te controleren illegaal aanbod door hier een legaal aanbod tegenover te zetten waarbinnen spelers beschermd worden tegen zichzelf (Blom et al., 2024). Sinds de Wet koa is er een sterke stijging te zien in zowel het aantal spelersaccounts als het aantal jongvolwassenen dat actief deelneemt. Dit biedt nieuwe kansen voor economische activiteit, maar kan ook resulteren in onmatig speelgedrag met alle gevolgen van dien. Een indicatie hiervoor is het stijgend aantal hulpgesprekken bij het Loket Kansspelen en het aantal registraties in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) (Ksa, 2024). Deze trends wijzen op een groeiende populariteit van online kansspelen en haar uitwassen, wat het belang van effectieve maatregelen om spelers te beschermen onderstreept. Het huidige beleid heeft geleid tot een verschuiving van spelers van illegale aanbieders naar legale aanbieders, maar de uitdaging blijft om spelers te beschermen tegen onmatig speelgedrag en verslaving en gelijktijdig de aantrekkingskracht van het illegale aanbod te verminderen (Ksa, 2023). De recente evaluatie van de Wet koa concludeert dat de wet: “tot op heden (nog) niet heeft bijgedragen aan een dermate verantwoord en controleerbaar kansspel aanbod dat gesteld kan worden dat de beleidsdoelstellingen van het online kansspelbeleid op korte of lange termijn bereikt zullen worden” (Blom et al., 2024).

## 1.2 Probleem- en vraagstelling

Het onderzoek betreft een use-case uit het Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse van TNO en JenV, dat zich richt op het verbeteren van de mogelijkheden voor het Justitie- en Veiligheidsdomein om vanuit systemisch perspectief beleid te ontwikkelen.

Het online kansspelbeleid in Nederland richt zich tot heden op het reguleren van de markt om consumenten te beschermen en illegale activiteiten tegen te gaan. Echter, een gebrek aan inzicht in consumentengedrag en de wisselwerking met legale en illegale bedrijfsactiviteiten belemmeren een effectievere beleidsontwikkeling. Dit onderzoek streeft ernaar een methodiek te ontwikkelen om dit gedrag beter te begrijpen, zodat maatregelen consumenten beschermen zonder hen naar het illegale aanbod te drijven. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag met bijbehorende deelvragen.

**Hoe kan beleid worden ontwikkeld voor online kansspelen op basis van systemisch inzicht in de interactie tussen consumentengedrag, legaal en illegaal aanbod en beleidsmaatregelen, met speciale aandacht voor risico's zoals onmatig speelgedrag en uitstroom naar illegale aanbieders?**

1. Welke causale dynamieken verklaren (risicovol) consumentengedrag in de online kansspelen markt, met specifiek aandacht voor de samenhang met economische activiteit en de keuze om deel te nemen aan legale versus illegale online kansspelen?
2. Hoe beïnvloeden bestaande en potentiële nieuwe beleidsinstrumenten het consumentengedrag in zowel de legale als illegale online kansspelmarkt?

3. Wat is de potentiële impact van bestaande en nieuwe beleidsinstrumenten op de balans tussen de legale en illegale kansspelmarkten?
4. Welke kennis- en datahiaten en onzekerheden bestaan er ten aanzien van de bovenstaande vragen?

## 2 Aanpak

### 2.1 Een systeemperspectief op online kansspelen

Online kansspelen vormen een complex probleem dat voortdurend verandert. Het gedrag van dit systeem, zoals trends in spelersgedrag, verschuivingen tussen legaal en illegaal aanbod, of de impact van beleidsmaatregelen, worden bepaald door de onderliggende structuur: de samenhang van variabelen en relaties. Het gedrag van het systeem is vaak non-lineair, wat betekent dat veranderingen niet altijd voorspelbaar zijn en kleine aanpassingen soms grote, onverwachte gevolgen kunnen hebben. Een belangrijk kenmerk van het systeem zijn feedbackloops, die effecten kunnen versterken (bijvoorbeeld reclame die zorgt voor meer spelers, wat weer leidt tot meer mond-tot-mondreclame) of juist kunnen tegenwerken/balanceren (zoals handhaving die het gebruik van illegaal aanbod vermindert).

De complexiteit van het systeem ontstaat door de verwevenheid van deelproblemen, actoren en beleidsmaatregelen. Zo hebben interventies die gericht zijn op één onderdeel van het systeem vaak onverwachte gevolgen elders. Zo leidde het openstellen van de markt om illegaal aanbod tegen te gaan tot een sterke instroom van spelers. Het systeem is bovendien pad-afhankelijk, wat betekent dat de huidige situatie sterk wordt beïnvloed door eerdere beslissingen en ontwikkelingen, zoals het aantal spelers.

Daarnaast is het systeem zelforganiserend en adaptief. Beslissingen worden op verschillende plekken in het systeem genomen door aanbieders, spelers en andere actoren. Bijvoorbeeld, (illegale) aanbieders passen zich voortdurend aan, aan nieuwe wet- en regelgeving. Dit maakt het systeem veerkrachtig, maar ook moeilijk te sturen.

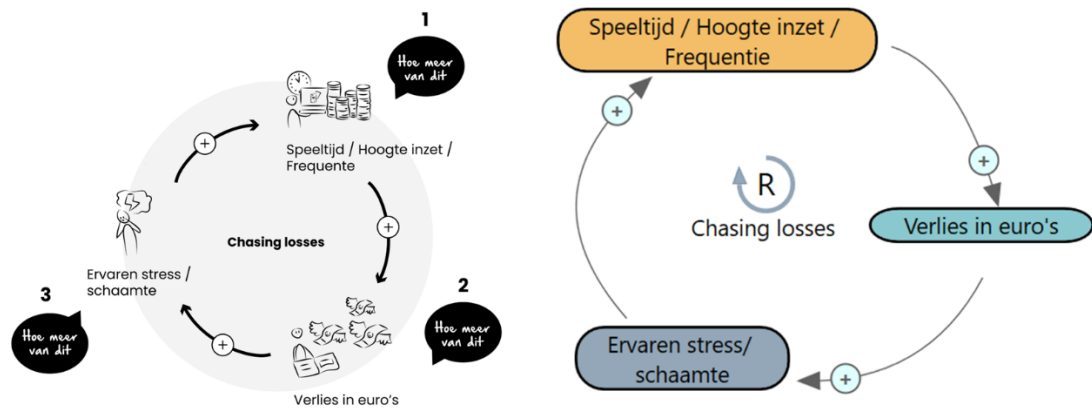
De implicaties van deze eigenschappen zijn dat interventies vaak contra-intuïtieve effecten hebben. Een maatregel die ontworpen is om bijvoorbeeld verslaving te beperken, kan onbedoeld leiden tot een toename van illegaal gokgedrag en daardoor juist een verminderde bescherming van spelers. Daarom is een systeemperspectief essentieel om de samenhang van factoren te begrijpen en beleid te richten op het beïnvloeden van de structurele mechanismen die het gedrag van het systeem van online gokken bepalen.

Met dit perspectief kan inzicht worden verkregen in zowel de oorzaken van problemen als de dynamiek van potentiële oplossingen. Het helpt beleidsmakers om verder te kijken dan directe oorzaken en gevolgen, en interventies te ontwerpen die rekening houden met de bredere context en langetermijneffecten.

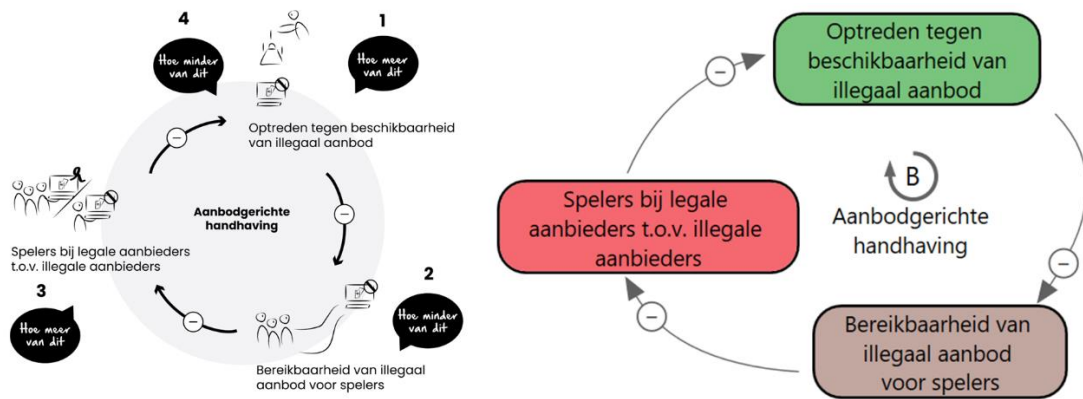
## 2.2 Gebruik van causal loop modellen voor systeemanalyse

Voor het in kaart brengen van het complexe probleem rondom online kansspelen is gebruikgemaakt van de MARVEL-methode (*Method to Analyse Relations between Variables using Enriched Loops*). Deze aanpak, gebaseerd op system dynamics, richt zich op het modelleren van de causale structuur en het verklaren van systeemgedrag. Het resulteert in een causal loop model met drie belangrijke componenten (Figuur 2.1 en Figuur 2.2 illustreren deze concepten):

- › **Variabelen:** Beschrijven van waarden die kunnen stijgen of dalen, zoals kanalisatie, aantal spelers, of economische baten. Ook moeilijk meetbare aspecten, zoals gokversterkende cognitieve bias, zijn als variabelen opgenomen.
- › **Relaties:** Variabelen worden verbonden door causale relaties met een richting en polariteit.
  - Een positieve relatie (+) betekent dat een toename in de oorzaakvariabele leidt tot een hogere waarde van de gevolgvariabele dan anders het geval zou zijn geweest, en omgekeerd: een afname in de oorzaakvariabele leidt tot een lagere waarde van de gevolgvariabele dan anders het geval zou zijn geweest.
  - Een negatieve relatie (-) betekent dat een toename in de oorzaakvariabele leidt tot een lagere waarde van de gevolgvariabele dan anders het geval zou zijn geweest, en omgekeerd: een afname in de oorzaakvariabele leidt tot een hogere waarde van de gevolgvariabele dan anders het geval zou zijn geweest.
- › **Feedbackloops:** Het systeemgedrag wordt beïnvloed door balancerende en zelfversterkende feedbackloops. Deze loops beschrijven mechanismen zoals het effect van reclame op instroom van spelers of handhaving op het gebruik van illegale aanbieders.
  - **Zelfversterkende feedbackloops** (Figuur 2.1): Een zelfversterkende feedbackloop is een proces waarbij een verandering zichzelf versterkt, waardoor het effect steeds groter wordt. Dit gebeurt doordat een actie of gebeurtenis een keten van reacties in gang zet die terugwerken op de oorspronkelijke actie, deze versterken en het proces versnellen. Hoe langer zo'n loop doorgaat, hoe sterker het effect wordt. Dit soort processen kan leiden tot snelle groei of escalatie.
  - **Balancerende feedbackloops** (Figuur 2.2): Een balancerende feedbackloop is een proces dat veranderingen in een systeem stabiliseert door tegenwicht te bieden. Wanneer een verandering optreedt, zet dit een reeks reacties in gang die uiteindelijk de oorspronkelijke verandering afzwakken of omkeren. Dit soort loops werkt als een rem, waardoor het systeem in evenwicht blijft of terugkeert naar een gewenste situatie. Balancerende feedbackloops zijn vaak de reactie van een persoon, organisatie of de overheid op een ongewenste ontwikkeling.



**Figuur 2.1:** Een voorbeeld van een zelfversterkende feedbackloop, links een illustratieve uitleg, rechts de notitie als MARVEL causal loop model.



**Figuur 2.2:** Een voorbeeld van een balancerende feedbackloop, links een illustratieve uitleg, rechts de notitie als MARVEL causal loop model.

Het MARVEL-model biedt een gestructureerd inzicht in de dynamiek van online kansspelen. Dit biedt de mogelijkheid om beleidsmakers te ondersteunen bij het ontwikkelen van effectieve maatregelen die inspelen op de dynamiek van dit complexe probleem.

## 2.3 Proces

Het hier gerapporteerde onderzoek is uitgevoerd tussen oktober en november 2024.

Het onderzoeksproces heeft een aantal (iteratieve) stappen doorlopen:

- › **Definiëren van centrale thema's, variabelen en beleidsmaatregelen**

In samenwerking met de beleidsafdeling zijn de centrale variabelen vastgesteld die het probleem beschrijven en richting geven aan het beleid, zoals kanalisatie, economische baten en het speelgedrag. Tevens zijn de drie perspectieven afgestemd van waaruit het probleem is gemodelleerd: De speler, de markt en kanalisatie. Daarnaast zijn beleidsoverwegingen en bestaande en mogelijke maatregelen besproken.

- › **Documentanalyse**

Een documentanalyse van wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken en rapporten (o.a. van Trimbos-instituut, Ksa en VKN) heeft inzichten opgeleverd in het probleemgedrag. Deze analyse identificeerde en onderbouwde relevante variabelen en relaties die de dynamiek en beleidsinvloed in de online kansspelmarkt beschrijven.

› **Ontwikkeling van een MARVEL causal loop model**

De inzichten zijn geïntegreerd in een MARVEL model dat de causale relaties en versterkende of balancerende mechanismen visualiseert. Het model biedt inzicht in de probleemdynamiek en hoe bestaande en potentiële beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan bescherming van spelers.

› **Inzichtsessies met beleidsafdeling en afstemming met het visie-traject**

In twee sessies met de beleidsafdeling zijn de resultaten toegelicht en vervolgstappen besproken. De eerste sessie (november) richtte zich op beleidsontwikkeling en de invloed van maatregelen, terwijl de tweede sessie (december) de eindresultaten en implicaties voor de beleid en vervolgstappen behandelde. Tussentijds heeft er op meerdere momenten afstemming plaatsgevonden met het parallel lopende visie-traject. Hiervoor zijn ook twee bijeenkomsten met experts, uitvoering en markt bijgewoond.

› **Aansluiting op het Kennisopbouwprogramma systeemanalyse**

De activiteiten sloten aan bij het Kennisopbouwprogramma en droegen bij aan:

- Het verbinden van methode en beleid door ondersteuning te bieden bij de reactie op de evaluatie van de Wet koa, het online kansspelen visietraject en herziening van beleidsrichting.
- Het testen van visualisatie- en communicatiemiddelen om systeeminzichten beter over te brengen aan beleidsmedewerkers.
- Het verkennen van kwantitatieve analyses als mogelijke vervolgstap om de systeemanalyse verder te verdiepen.

## 3 Resultaat

Hoofdstuk 3 onderzoekt de dynamiek van online kansspelen vanuit drie kernperspectieven: de speler, de markt en kanalisatie. Deze driedeling weerspiegelt de belangrijkste actoren en processen die het systeem van online gokken vormgeven. Het perspectief van de speler belicht individuele gedragingen, motivaties en risico's, zoals de aantrekkingskracht van gokken en de escalatie naar problematisch gedrag. Het marktperspectief richt zich op de aanbieders, hun commerciële drijfveren en de regulerende kaders die de balans moeten bewaren tussen winstgevendheid en consumentenbescherming. Kanalisatie vormde een belangrijke motivatie voor de Wet koa, in het derde deel wordt daarom gekeken naar hoe spelers gebruik maken van legaal en illegaal aanbod.

Elke sectie van dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste variabelen, relaties en feedbackloops en het resulterende gedrag. In elke sectie wordt met behulp van meerdere sub-modellen de problematiek en de invloed van beleid gevisualiseerd. Per sectie worden vervolgens de belangrijkste inzichten voor toekomstig beleid gedeeld.

### 3.1 De speler

Al voordat een individu voor het eerst in aanraking komt met online kansspelen, zijn er diverse processen actief die de vatbaarheid voor problematisch speelgedrag kunnen vergroten of juist de weerbaarheid kunnen versterken. Cognitieve biases<sup>2</sup>, zoals de illusie van controle, spelen hierin een belangrijke rol en worden door kansspelaanbieders vaak benut om spellen aantrekkelijker te maken. Strategieën zoals gerichte reclamecampagnes en spelontwerp zijn hierop afgestemd en beïnvloeden de perceptie en besluitvorming van potentiële spelers. Daarnaast speelt de sociale omgeving een belangrijke rol. Deze bestaat enerzijds uit een fysieke component, zoals familie en vrienden, en anderzijds uit een onlinecomponent, waaronder sociale media en discussiefora. Deze factoren versterken gezamenlijk de aantrekkingskracht van online kansspelen. Als het individu dan eenmaal begint met online gokken door het aanmaken van een account op een gokwebsite, zijn zij al positief gepositioneerd om deelname aan spellen als leuk te ervaren. De aantrekkingskracht van deze spellen ligt vervolgens verder in bijvoorbeeld de spanning van het spelverloop of de kans op winst.

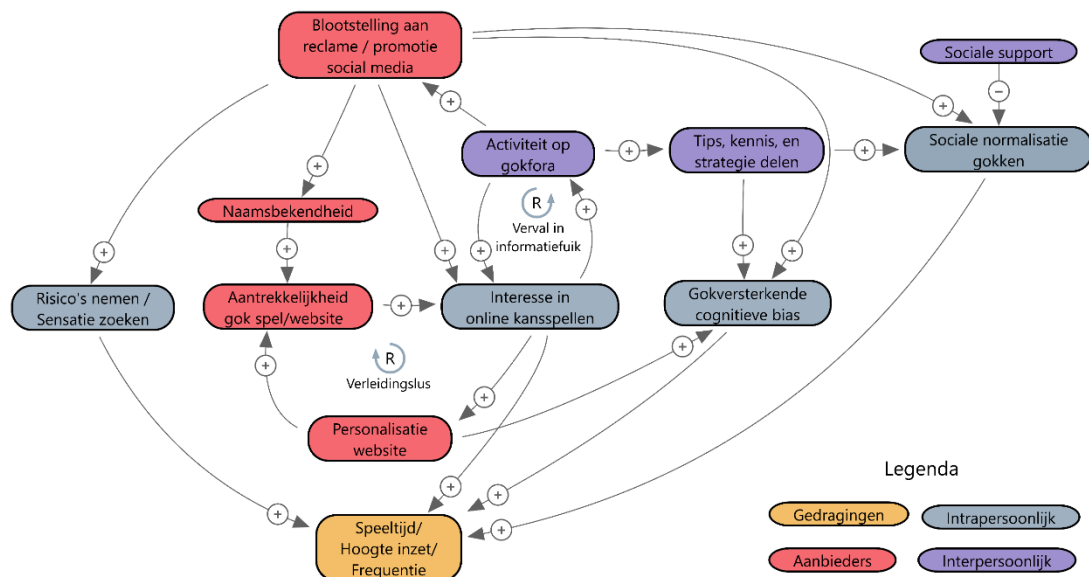
In dit deel van het rapport onderzoeken we stapsgewijs de mechanismen die online gokgedrag initiëren, beïnvloeden en hoe dit gedrag kan leiden tot escalatie naar problematisch gedrag. We starten met de impact van reclame en hoe deze bijdraagt aan het initiële contact met gokken. Vervolgens richten we ons op de factoren die bepalen of iemand recreatief blijft gokken of een verhoogd risico loopt op problematisch gedrag. Daarna bespreken we hoe gokproblemen ontstaan en worden versterkt. Tot slot belichten we hoe interventies en beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan het beperken en verminderen van problematisch gokgedrag. Het model wordt in deze verkenningen steeds dieper uitgebreid, maar slechts de relevante variabelen en relaties worden gevisualiseerd

<sup>2</sup> In het Nederlands wordt vaak het Engelse begrip bias gebruikt, omdat er geen volledig gelijkwaardige vertaling bestaat. De meest gangbare Nederlandse termen zijn cognitieve vertekening of denkfout. Een cognitieve bias verwijst naar systematische denkpatronen die waarneming, redenering en besluitvorming vertekenen, waardoor uitkomsten onnauwkeurig of suboptimaal kunnen zijn.

voor ieder onderdeel. De locatie per variabele en relatie verandert hiermee om de leesbaarheid per submodel te waarborgen. Aan het einde van deze sectie zullen wij inzichten delen waarbij de speler centraal staat, en daarbij ook het volledige model vanuit het perspectief van het individu delen.

### 3.1.1 Reclame: een belangrijke factor in beginnen met en blijven gokken

Reclame is een belangrijk instrument voor kansspelaanbieders om nieuwe spelers aan te trekken en bestaande spelers te behouden. Het maakt gebruik van diverse psychologische mechanismen om gokproducten aantrekkelijker te maken en naamsbekendheid te vergroten. De effecten van reclame versterken elkaar op subtiele en directe manieren, wat resulteert in een zelfversterkend mechanisme dat gokgedrag niet alleen initieert, maar ook in stand houdt en versterkt. Figuur 3.1 illustreert hoe reclame zowel direct als indirect invloed uitoefent op het speelgedrag.



**Figuur 3.1:** Uitsnede van het spelerssubmodel gericht op de directe en indirecte effecten van reclame op speelbedrag.

Een van de meest directe effecten van reclame is het vergroten van de **naamsbekendheid** van gokaanbieders. Dit verlaagt de drempel voor potentiële gokkers om een gokwebsite te bezoeken, vooral wanneer advertenties inspelen op het gemak, de snelheid en het plezier die geassocieerd worden met online gokken (Wardle et al., 2024). Een voorbeeld hiervan is het gebruik van slogans die irrationele denkpatronen aanspreken, zoals het aanmoedigen van onrealistische dromen over rijkdom ("fantaseren") of het creëren van een gevoel van urgentie en spijt voor het niet deelnemen aan een kansspel ("wij zouden ook miljoenen kunnen winnen!") (Krawczyk & Własiuk, 2021).

Reclame speelt dus ook in op cognitieve processen, zoals **gokversterkende cognitieve biases**. Deze irrationele denkpatronen laten gokkers geloven dat ze controle hebben over uitkomsten of dat hun kansen op winst groter zijn dan in werkelijkheid. Onderzoek toont aan dat blootstelling aan gokreclame deze denkpatronen verder versterkt. Reclames spelen in op emotionele triggers en creëren een illusie van controle en verhoogde winkansen, wat gokkers vatbaarder maakt voor gokproblemen (Gainsbury, 2015).



Een indirect effect van reclame en de daardoor toenemende interesse in online kansspelen is de stijging van activiteit op **gokfora**. Hier komen spelers namelijk niet alleen in aanraking met meer **reclame**, maar delen ze **gokstrategieën, tips en informatie** (Sirola et al., 2018). Dit creëert een **informatiefuik** waarin cognitieve biases worden bevestigd en gokgedrag **genormaliseerd** raakt binnen specifieke subgroepen.

Eenmaal op de gokwebsite worden gebruikers geconfronteerd met verleidelijke strategieën zoals **personalisatie** van berichten en aanbiedingen en **aantrekkelijke website-eigenschappen**. Door middel van big data en voorspellende algoritmen wordt de gebruikerservaring afgestemd op persoonlijke voorkeuren, wat betrokkenheid en speelgedrag verder stimuleert (Gainsbury, 2015). Deze combinatie van personalisatie en constante beschikbaarheid creëert een "verleidingslus" die de speelervaring intensiever maakt en het voor gebruikers moeilijk maakt om te stoppen. Websites versterken continu de drang om te gokken, bijvoorbeeld door snelle feedback en directe beloningen aan te bieden. Dit wordt verder gestimuleerd door het gebruik van **digitale betalingsmethoden**, zoals creditcards en e-wallets, die de perceptie van "echt geld" verminderen en het eenvoudiger maken om grotere bedragen in te zetten (Gainsbury, 2015).

Deze effecten leiden gezamenlijk tot een **dosis-respons-effect**: hoe groter de blootstelling aan reclame, hoe hoger de deelname aan gokken en hoe groter het risico op problematisch gokgedrag en de bijbehorende negatieve gevolgen. Dit effect treedt op bij zowel nieuwe als bestaande gokkers en is bijzonder sterk bij kwetsbare groepen, zoals jongeren en mensen die al risicovol gokgedrag vertonen (Schellekens, 2023; Wardle et al., 2024). Reclame is daardoor meer dan slechts een middel om producten zichtbaar te maken. Het vormt een geïntegreerd systeem dat gokgedrag niet alleen stimuleert, maar ook verankert via versterkende mechanismen zoals personalisatie, cognitieve biases en informatiefuiken. Dit maakt reclame een krachtige motor achter het ontstaan en voortbestaan van problematisch gokgedrag, wat interventies op dit gebied een belangrijk onderdeel maakt in het kader van het beschermen van spelers.

### 3.1.2 De dynamiek van gokgedrag

Na het initiële contact met gokken begint een proces waarin individuele, sociale en externe factoren het speelgedrag vormgeven. Deze dynamiek kan ertoe leiden dat gokken beperkt blijft tot recreatief gedrag, maar kan ook escaleren naar problematisch gedrag met verstrekkende gevolgen.

In deze sectie analyseren we de onderliggende mechanismen die dit proces sturen. We onderzoeken hoe cognitieve biases gokbeslissingen beïnvloeden, hoe de perceptie van verlies en gewenning gokgedrag onder controle houden, welke rol de drang om te gokken hierin speelt, en hoe sociale en digitale interacties gokgedrag normaliseren terwijl stigmatisering van het probleem kan leiden tot verschuivingen in sociale omgevingen. Daarnaast bespreken we hoe financiële stress kan leiden tot escalatie en isolatie, en hoe beschermende factoren en interventies kunnen bijdragen aan het voorkomen van problematisch gokgedrag.

#### 3.1.2.1 Cognitieve biases

Cognitieve biases spelen een cruciale rol in hoe individuen online gokken benaderen. Zo zijn mensen bijvoorbeeld geneigd te denken dat zij uitkomsten kunnen voorspellen of invloed kunnen uitoefenen op de resultaten van een spel. Deze biases ontstaan door structurele en

evolutionair ontwikkelde mechanismen in de hersenen, zoals het zoeken naar patronen en het overschatten van persoonlijke invloed (Korteling et al., 2021). Dit maakt deze biases gemakkelijk uit te lokken, maar moeilijk te corrigeren.

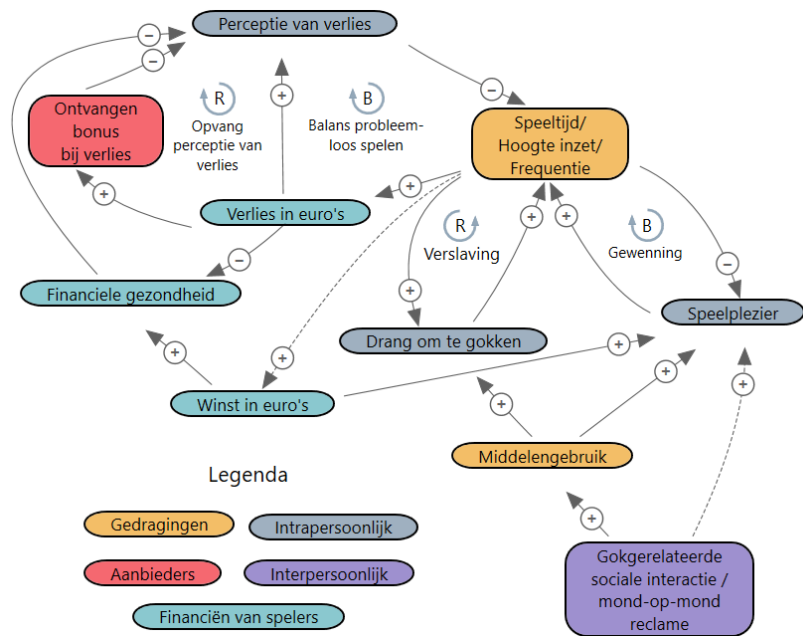
Kansspelen, gokwebsites en reclame spelen bewust in op deze biases. Een van de meest voorkomende is de illusie van controle: het onjuiste geloof dat spelers invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van een gokspel. Deze bias wordt versterkt door reclame en website-elementen, zoals het aanbieden van tips, welkomstcadeaus of gratis spins, die gevoelens van wederkerigheid en beginnersgeluk oproepen. Sommige biases, zoals die voortvloeien uit een gebrek aan statistisch inzicht, spelen verder ook een belangrijke rol in gokgedrag. Een beperkt inzicht in de statistische kenmerken van kansspelen heeft als gevolg dat spelers meer geneigd zijn door te blijven spelen en grotere bedragen in te zetten. Volgens recent onderzoek zegt vier op de tien kansspelers dat zij geïnformeerd zijn over de winkansen bij online gokken (Ipsos I&O, 2024).

Daarnaast versterken sociale en digitale interacties deze cognitieve biases. Platforms zoals gokfora fungeren als informatieuiken, waar spelers strategieën en ervaringen delen. Dit leidt tot bevestiging van biases en normalisatie van gokgedrag binnen specifieke subgroepen (Sirola et al., 2018). Dit geldt ook voor vriendengroepen waarin gezamenlijk wordt gegokt. De betrokkenheid van vrienden en familie bij gokken is een sterke voorspeller van verhoogd gokgedrag en risico's, doordat sociale netwerken gokgedrag stimuleren en normaliseren (Mazar et al., 2018)

Het is echter niet zo dat alle spelers vervallen in problematisch gokgedrag. In de volgende sectie bespreken we welke mechanismen gokgedrag gezond kunnen houden en welke juist het risico op escalatie vergroten.

### 3.1.2.2 Speelgedrag, gewenning, en de drang om te spelen

Balancerende en versterkende mechanismen bepalen of een speler gezond blijft gokken of vervalt in problematisch gedrag. Een cruciale balancerende factor is de **perceptie van verlies**, die doorgaans verder spelen ontmoedigt en het nemen van grotere risico's beperkt. Spelaanbieders ondermijnen dit mechanisme echter door het keuzegedrag te beïnvloeden via het ontwerp van de website, communicatie en met **bonussen**, zoals gratis spins en cashback, die spelers aanzetten tot langer spelen en vaak een belangrijke motivator zijn om te blijven gokken (Kim et al., 2017; Gainsbury, 2015; Van Baaren, 2023). Dit probleem is deels aangepakt door het verbod op cashbackbonussen in Nederlandse online casino's vanaf 2022 maar subtiele beïnvloeding blijft via bijvoorbeeld communicatie mogelijk (Ksa, 2022).



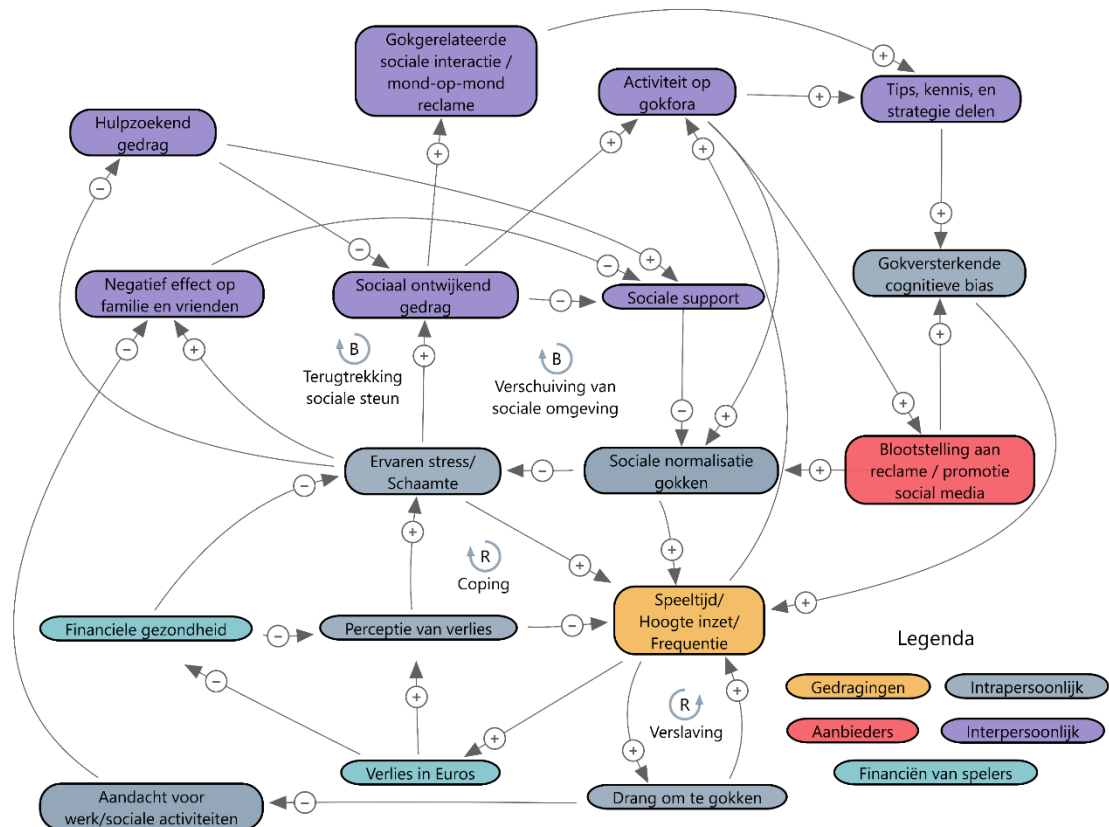
**Figuur 3.2:** Uitsnede van het spelerssubmodel waarin de directe mechanismen die gokgedrag gezond houden of richting problematisch gedrag duwen worden weergegeven.

Naast de directe perceptie van verlies heeft verlies ook een cumulatief effect op de financiële gezondheid, een langzamer werkend mechanisme dat bijdraagt aan bewustwording van de negatieve gevolgen van gokken. Hoewel winnen tijdelijk motiverend werkt en het **speelplezier** verhoogt, is de kans op **verlies** structureel groter. **Gewenning** speelt daarnaast een belangrijke rol. Onderzoek toont aan dat bij herhaalde blootstelling de opwinding van activiteiten zoals gokken of gamen afneemt, zelfs als er variatie in de ervaring zit (Grizzard et al., 2015). Toch kunnen factoren zoals winst, sociale interactie en middelengebruik het speelplezier tijdelijk versterken, wat kan leiden tot een verschuiving in motivaties: spelers raken minder geïnteresseerd in het spel zelf en gokken meer uit drang en gewoonte, en om de prikkels te blijven ervaren die daarmee samengaan.

Naarmate het speelplezier niet langer de belangrijkste drijfveer is en de **drang om te gokken** overheerst, neemt het risico op verslaving toe. Hoewel beschermende mechanismen zoals **verliesperceptie** van cruciaal belang zijn om gokgedrag binnen gezonde grenzen te houden, worden deze geleidelijk overschaduwd door zelfversterkende mechanismen die gokken stimuleren. De redenen om te spelen en de afwegingen daarbij verschuiven, waardoor voor een deel van de spelers problematisch gokgedrag ontstaat.

### 3.1.2.3 Sociale dynamiek rondom gokken

**Sociale normalisatie** verwijst naar de mate waarin een bepaald gedrag, zoals gokken, wordt geaccepteerd binnen de maatschappij. Uit onderzoek blijkt dat blootstelling aan reclame voor gokproducten een positieve houding ten opzichte van gokken versterkt, wat leidt tot een grotere intentie om te gokken en meer geld uit te geven (Schellekens, 2023). Dit proces van normalisatie creëert een omgeving waarin gokken wordt gezien als een reguliere activiteit, waardoor de drempel voor deelname wordt verlaagd.



Figuur 3.3: Uitsnede van het spelerssubmodel waarin de invloed van de sociale omgeving centraal staat.

Nederlandse data laten zien dat ongeveer de helft van de bevolking negatief staat tegenover de legalisering van online gokken. Toch heeft 10% van de bevolking het afgelopen jaar ten minste één online kansspel gespeeld, waarvan 7 op de 10 pas zijn begonnen na de openstelling van de legale markt (Ipsos I&O, 2024). Dit illustreert hoe de normalisatie van online kansspelen de afgelopen jaren is toegenomen, ondanks dat de publieke opinie over dit onderwerp verdeeld is.

Hoewel normalisatie gokken stimuleert, zorgt de stigmatisatie van gokproblemen voor een complexe dynamiek. Stigmatisatie is vaak bedoeld om gedrag te ontmoedigen, maar kan onbedoelde negatieve gevolgen hebben. Problematische gokkers ervaren vaak schuldgevoelens, schaamte en stress door verschillende oorzaken, zoals de negatieve gevoelens die gepaard gaan met speelverlies, conflicten met familie en financiële problemen. Deze factoren kunnen afzonderlijk bijdragen aan stress, maar vaak versterken ze elkaar (Pisarska & Ostaszewski, 2020). Dit leidt tot een verhoogde kans op **sociaal ontwijkend gedrag** en een verminderde bereidheid om **hulp te zoeken**, uit angst voor verdere conflicten (Gainsbury, 2015).

Deze gevoelens versterken uiteindelijk de **drang om te gokken**, vooral wanneer gokken wordt gebruikt als een copingmechanisme om emotionele problemen of stress te verlichten (Ghelfi et al., 2023). Tegelijkertijd leidt het **verlies van aandacht voor werk en sociale activiteiten** tot verdere negatieve effecten op familieleden en vriendenkringen. Voorbeelden van deze negatieve effecten kunnen bijvoorbeeld zijn dat afspraken niet nagekomen worden, leningen bij kennissen afgenomen worden maar niet afbetaald kunnen worden, of er zelfs sprake kan zijn van diefstal. Hierdoor neemt **sociale steun** af, wat het gokgedrag

verder kan verergeren. De impact van gokproblemen reikt dus verder dan de gokker zelf: geschat wordt dat ten minste **zes andere personen, waaronder partners en kinderen, worden beïnvloed door de problemen van één gokker** (Sulkunen et al., 2020). Dit versterkt de schade die wordt veroorzaakt door het wegvallen van sociale steun.

Sociaal ontwijkend gedrag kan gokkers ertoe aanzetten om bestaande sociale relaties te verbreken en aansluiting te zoeken bij nieuwe groepen die hun gedrag ondersteunen. Deze **verschuiving van sociale omgeving** fungeert als een balancerend mechanisme: door zich los te maken van een omgeving waarin gokken wordt afgekeurd, wordt de stress en sociale afkeuring die voortkomt uit stigmatisatie verminderd. Tegelijkertijd leidt de stress en schaamte die problematische gokkers ervaren tot negatieve reacties van familie en vrienden die het gokgedrag afkeuren. Dit zorgt voor een afname in sociale steun vanuit deze beschermende omgeving. Naarmate deze banden verzwakken, verdwijnt ook de sociale druk die normalisatie van gokken tegengaat, waardoor het individu minder schaamte en stress ervaart rondom het gokgedrag. Echter, op dit punt zijn de relaties met familie en vrienden die gokken ontmoedigen al zodanig verzwakt dat herstel soms moeilijk is.

Als gevolg van deze **terugtrekking van sociale steun** wordt de verschuiving naar een nieuwe sociale omgeving versterkt. Nieuwe sociale netwerken, zoals **gokfora** of vriendengroepen met een gedeelde interesse in gokken, bieden een omgeving waarin gokken wordt **genormaliseerd** en gestimuleerd. Deze verschuiving kan worden gezien als een vorm van "identiteitswinst" (Dingle et al., 2015): sociaal geïsoleerde individuen ontwikkelen een nieuwe sociale identiteit binnen een groep die hun gedrag accepteert. Dit biedt aanvankelijk een gevoel van verbondenheid en steun, maar kan verslavingsgedrag verder versterken via het bevestigen van **cognitieve biases** en het **normaliseren van gokken** (Dingle et al., 2015). Het verlies van sociale banden met mensen die gokken ontmoedigen, gecombineerd met de versterking van deze nieuwe identiteit, bemoeilijkt **hulpzoekend** gedrag en kan gokgedrag verder escaleren.

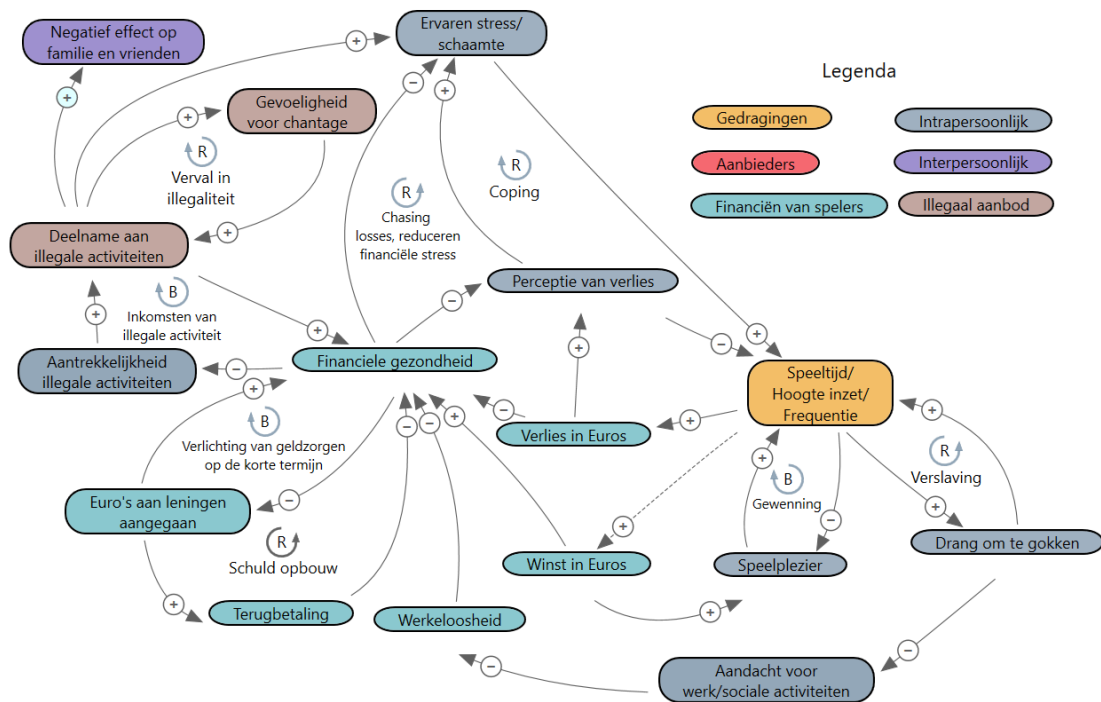
De dynamiek tussen normalisatie en stigmatisatie speelt een centrale rol in het ontstaan en verergeren van gokgedrag. Terwijl normalisatie deelname aan gokken vergroot, vormt stigmatisatie van gokproblemen een barrière voor hulpzoekend gedrag en bevordert het sociaal ontwijkend gedrag. Deze factoren versterken elkaar in een vicieuze cirkel, waarbij gokkers steeds verder geïsoleerd raken en gokgedrag binnen subgroepen genormaliseerd wordt.

Momenteel zoekt slechts 37% van de problematische gokkers hulp, wat wijst op een aanzienlijke zorgkloof (Ipsos I&O, 2024). Vooral bij online gokken is deze kloof zorgwekkend: online gokkers met problemen zoeken minder vaak professionele hulp dan gokkers in fysieke omgevingen, deels vanwege de anonimiteit die online platforms bieden (Gainsbury, 2015). Tegelijkertijd kan deze anonimiteit zelfonthulling vergemakkelijken en steun binnen online gemeenschappen, zoals gokfora, stimuleren, wat het welzijn tijdelijk kan verbeteren (Gainsbury, 2015). Het wegnemen van stigma's die rusten op het zoeken van professionele hulp voor gokproblemen is daarom van belang. Daarnaast is het van belang om bewustzijn te creëren over de risico's van normalisatie van gokken zelf. Alleen door een integrale aanpak kunnen de schadelijke gevolgen van problematisch gokgedrag worden verminderd en kan deze negatieve sociale dynamiek worden doorbroken.

### 3.1.2.4 De (financiële) gevolgen van problematisch gokken

Wanneer de drang om te gokken problematische proporties bereikt, heeft dit vaak verstrekken gevolgen, waarbij een verminderde **aandacht voor werk en sociale activiteiten** slechts een eerste stap vormt. Internationale studies laten o.a. een verband zien tussen gokken en verbroken relaties, verlies van inkomen, huiselijk geweld, gezondheidsschade en suicide (Wardle et al., 2024). Het is nog onduidelijk bij welke mate van gokken schadelijke effecten optreden, maar internationaal onderzoek laat zien dat deze effecten waarschijnlijk veel eerder optreden dan bij de definities die doorgaans worden gehanteerd voor gokverslaving (Wardle et al., 2024).

De negatieve gevolgen voor de persoonlijke omgeving zijn hierboven besproken. Problematisch gokgedrag kan ook gevolgen hebben in de werkcontext, zoals gemiste afspraken, lagere productiviteit en verhoogd verzuim. Deze gedragingen hebben niet alleen invloed op de werkprestaties, maar veroorzaken ook spanningen en conflicten binnen persoonlijke relaties (Wardle et al., 2024). Uiteindelijk kan dit leiden tot **werkloosheid**, wat een directe negatieve impact heeft op de **financiële gezondheid** (Effertz et al., 2018).



**Figuur 3.4:** Uitsnede van het spelerssubmodel waarin de gevolgen voor de financiële situatie van de speler centraal staan.

Een cruciaal kenmerk van gokverslaving is "**chasing losses**": het proberen terug te winnen van verloren geld door verder te gokken. Dit gedrag leidt vaak tot grotere verliezen en een verergering van financiële problemen. Uit internationaal onderzoek blijkt, dat gokkers om deze verliezen te compenseren kortlopende leningen afsluiten, Nederlandse cijfers hierover ontbreken (Sirola et al., 2018). Hoewel deze leningen op korte termijn enige verlichting bieden, verergeren de hoge rente en afbetalingsverplichtingen de financiële situatie op de lange termijn. De daaruit voortvloeiende financiële problemen verhogen de **stress en schaamte** bij gokkers (Wardle et al., 2024), wat de kans op verder problematisch gokgedrag vergroot door het activeren van eerdergenoemde mechanismen.

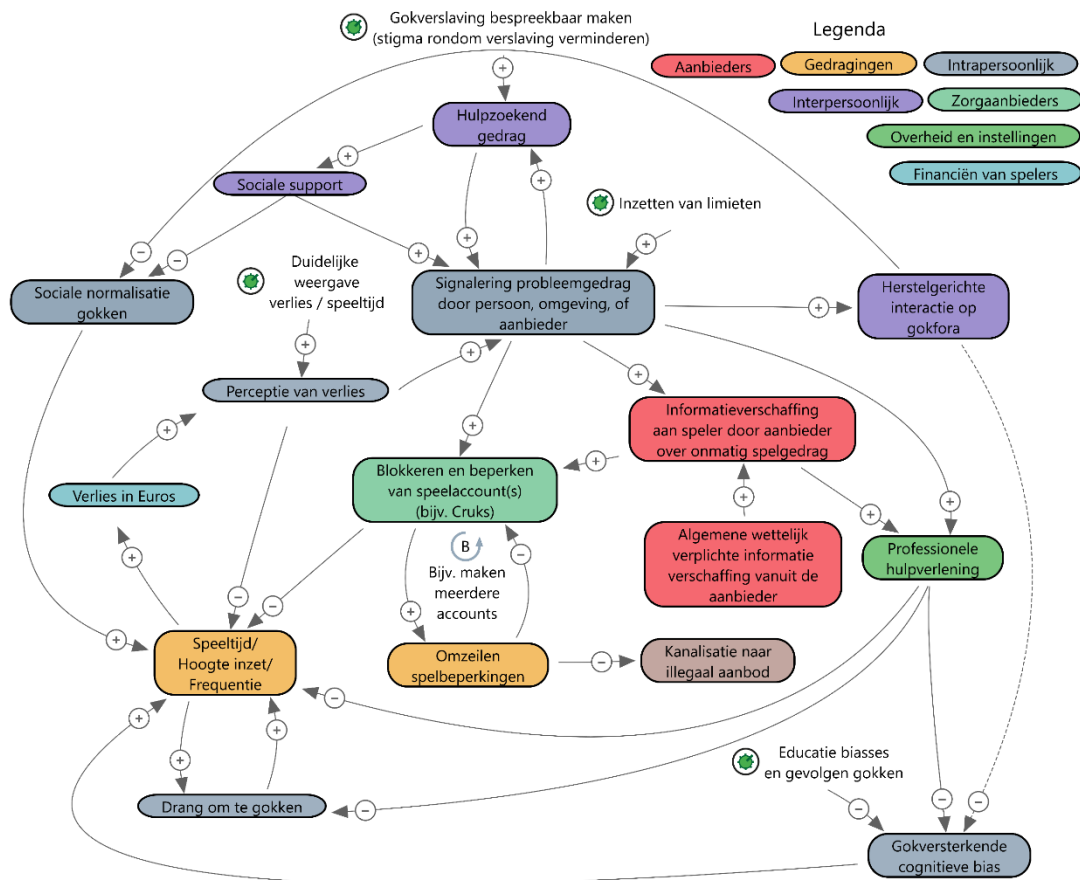
Internationaal onderzoek laat zien dat gokkers bij toenemende financiële druk zoeken naar snelle oplossingen, waaronder **deelname aan illegale activiteiten** (Wardle et al., 2024). Onderzoek suggereert dat gokverslaving vaak gerelateerd is aan inkomensgenererende misdrijven, zoals fraude, diefstal of zelfs gewelddadige delicten. Hoewel de causale relaties complex en deels onzeker zijn, toont longitudinaal onderzoek uit Nieuw-Zeeland aan dat deze verbanden vaak gepaard gaan met andere sociaaleconomische factoren of persoonlijke eigenschappen, zoals een laag zelfbeheersingsvermogen (Wardle et al., 2024; Slutske et al., 2020). Illegale activiteiten verhogen niet alleen de stress en schaamte bij gokkers, maar maken hen ook kwetsbaar voor chantage. Dit verhoogt de kans dat zij opnieuw betrokken raken bij illegale praktijken, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat die financiële problemen en sociale isolatie verder versterkt. Nederlandse data over deze effecten waren niet voorhanden.

### 3.1.2.5 Huidige aanpak voor problematisch gokken

Preventie en mitigatie van problematisch gokgedrag beginnen bij **signalering**, die kan komen van de speler zelf, de sociale omgeving of de kanspelaanbieder. Zodra probleemgedrag wordt gesignaleerd, zijn interventies zoals **sociale steun**, **informatievoorziening**, het **blokken of beperken** van speelaccounts via de aanbieders en/of Cruks, en **professionele hulpverlening** belangrijke instrumenten (Schellekens, 2023). Deze interventies kennen echter uitdagingen. Zo leidt het blokkeren van speelaccounts vaak tot irritatie bij spelers, wat het **omzeilen van spelbeperkingen** kan veroorzaken, zoals het verhogen van limieten, het aanmaken van meerdere accounts, of het overschakelen naar illegale gokplatformen.

Kanspelaanbieders hebben een zorgplicht die hen verplicht om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en onmatig gokgedrag tegen te gaan. De wet- en regelgeving beoogt dit te realiseren door aanbieders speelgedrag te laten registreren, analyseren en waar nodig in te grijpen bij risicovol gedrag. In de praktijk vullen aanbieders deze zorgplicht onvoldoende in (Ksa, 2023a). Zo verschillen de gebruikte monitoring- en interventiesystemen sterk tussen aanbieders. Meerdere aanbieders kunnen speelgedrag niet in real-time en adequaat monitoren, waardoor problematisch gedrag te laat wordt opgemerkt en schade ontstaat. De invulling van interventies is eveneens divers en soms onvoldoende effectief (Ksa, 2023a).





**Figuur 3.5:** Uitsnede van het spelerssubmodel dat illustreert hoe signalering van problematisch speelgedrag centraal staat in het mitigeren of tijdig voorkomen van problematisch speelgedrag.

De inzet van keuze-architectuur, anchoring, framing, standaardinstellingen, associaties en wederkerigheid in de communicatie door aanbieders speelt ook een rol: subtiele beïnvloeding in het ontwerp van websites en het gebruik van taal en beeld kan spelers aanzetten tot bijvoorbeeld het verhogen van limieten of het terugkeren naar gokken nadat hun accounts tijdelijk zijn geblokkeerd (Van Baaren, 2023). Mensen zijn bijvoorbeeld geneigd om hogere limieten in te stellen als zij dit doen in een ‘drop-downmenu’ in plaats van een open invulveld. Dit specifieke voorbeeld heeft al geleid tot aangescherpte regelgeving. Daar komt bij dat veel spelers niet bekend zijn met hulpbronnen zoals Cruks en Loket Kansspel. Slechts één op de tien online gokkers kent deze voorzieningen, terwijl informatie hierover op gokwebsites vaak slecht zichtbaar of moeilijk vindbaar is (Schellekens, 2023).

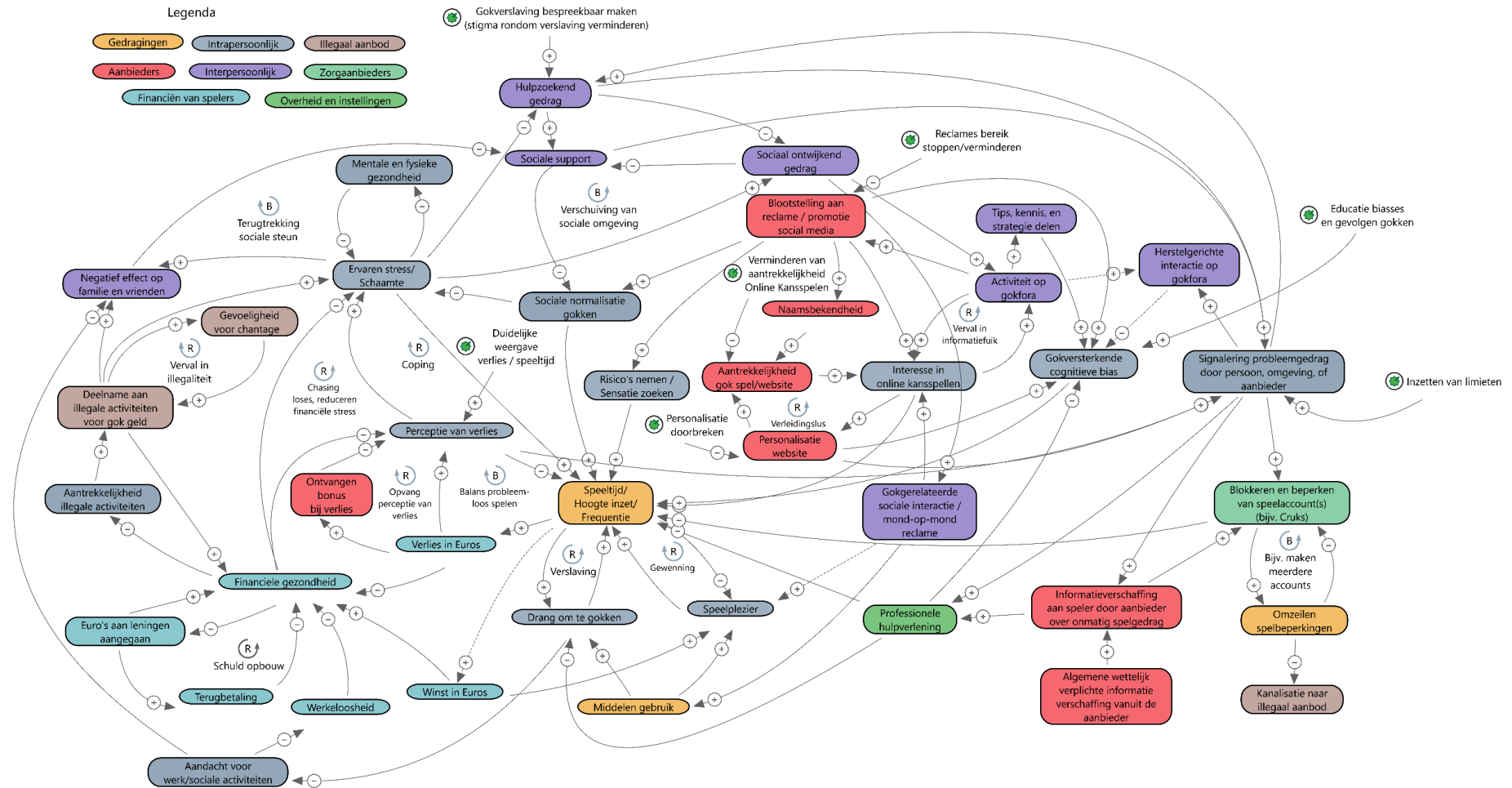
De sociale omgeving speelt een belangrijke rol bij signalering, maar vaak ontbreekt het aan kennis over risicovol gedrag en hoe daarop te reageren. Partners en familieleden, die vaak zelf zwaar belast worden door de gevolgen van gokproblemen, hebben onvoldoende toegang tot hulpmiddelen en ondersteuning, wat effectief ingrijpen in de weg staat (Wardle et al., 2024). Tegelijkertijd zoeken gokkers zelf zelden hulp; 63% van de probleemgokkers heeft nooit hulp gezocht, ondanks aanzienlijke negatieve gevolgen zoals financiële problemen, conflicten en stress (Ipsos I&O, 2024).



Er is bewijs dat interventies die zich richten op risicovol gokken effectiever zijn dan algemene voorlichting over gokrisico's. Persoonsgerichte maatregelen, zoals leeftijdsgrenzen, limieten en uitsluitingen, evenals regulering van speleigenschappen en de speelomgeving, kunnen schadelijk speelgedrag verminderen (Sulkunen, 2020). Er is wisselend bewijs voor de mate van effectiviteit van zelfuitsluiting, limieten en ondersteuning door professionals in de vorm van feedback en therapeutische interventies (Ladouceur et al., 2017; Delfabbro & King, 2021; Fiskaali et al., 2023). Bepaalde interventies, zoals gepersonaliseerde limietherinneringen, persoonlijke feedback en pop-upberichten, laten positieve resultaten zien, maar kunnen in sommige gevallen ook een averechts effect hebben, bijvoorbeeld door het versterken van risicovol gedrag (Fiskaali et al., 2023). Interventies met professionele ondersteuning zijn doorgaans wel effectiever dan zelfhulp of schriftelijke communicatie, vooral bij ernstigere gokproblemen (Sagoe et al., 2022; Fiskaali et al., 2023). De interventies die in Nederland worden toegepast, zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met interventies die internationaal worden ingezet. Het bewijs voor de effectiviteit van deze interventies is wisselend. Interventies kunnen bijdragen aan het beperken van de schade van gokken, maar een sterke wetenschappelijke onderbouwing voor een bewezen effectieve mix ontbreekt nog (Ladouceur et al., 2017; Fiskaali et al., 2023). Daarnaast zijn de langdurige effecten van interventies vaak bescheiden in omvang, wat aantoont hoe hardnekkig gokproblematiek is.

Effectieve preventie en mitigatie vragen om een integrale aanpak. Onmatig speelgedrag kan beter worden aangepakt door het verbeteren van signaleringssystemen en sneller en effectiever ingrijpen bij risicovol gedrag, terwijl duidelijke en toegankelijke informatie wordt geboden over beschikbare hulpmiddelen en risico's. Bewustwordingscampagnes kunnen de sociale omgeving ondersteunen om problematisch gedrag sneller te herkennen en effectieve hulp te bieden. Tegelijkertijd is nog onduidelijk welke mix van interventies het meest effectief is en welke mate van effectiviteit verwacht kan worden. Verder onderzoek naar interventies is noodzakelijk om problematisch gokgedrag effectief te voorkomen of te beperken en betere ondersteuning te bieden aan zowel gokkers als hun omgeving.

### 3.1.3 Inzichten voor toekomstig beleid



Figuur 3.6: Totaalbeeld van het spelerssubmodel dat illustreert hoe verschillende mechanismen samenkomen in de ontwikkeling en escalatie van gokgedrag.

### **Reclame initieert en escaleert gokgedrag.**

Reclame heeft brede, versterkende effecten die gokgedrag initiëren en escaleren. Dit sluit aan bij het dosis-respons-effect van reclame: hoe groter de blootstelling aan reclame, hoe hoger de deelname aan gokken, wat het risico op schade vergroot (Schellekens, 2023). Dit effect is vooral problematisch bij kwetsbare groepen, zoals jongvolwassenen en mensen die al risicovol gedrag vertonen, aangezien zij gevoeliger zijn voor de impact van reclame (Schellekens, 2023; Kaal & van Thiel, 2022). Hoewel reclame vaak wordt gerechtvaardigd als een middel om concurrentie met het illegale aanbod aan te gaan, is het de vraag of de negatieve gevolgen hiervan niet zwaarder wegen dan de voordelen en of dit gegeven de huidige omvang van de legale markt nog van belang is.

- › **Beperk gokreclame strikt:** Stel grenzen aan zowel de frequentie als de inhoud van advertenties.
- › **Vermijd personalisatie van advertenties en bonussen:** Gepersonaliseerde reclame versterkt zelfversterkende loops en stimuleert problematisch gokgedrag.

### **Kansspelen zonder beperkingen hebben een onweerstaanbare aantrekkingskracht voor een groep mensen, die zich er vervolgens in verliezen.**

Online kansspelen bevatten inherente eigenschappen die verslavend werken, zoals een hoge speelsnelheid, directe feedback, het gemak van geld inzetten, een brede diversiteit aan aanbod, en 24/7 beschikbaarheid. Deze kenmerken vergroten het risico op risicovol gedrag. De impact van losse maatregelen blijkt vaak bescheiden wat betekent dat een combinatie van maatregelen waarschijnlijk noodzakelijk is om de bescherming van spelers te vergroten. Hoewel beperkingen op deze speleigenschappen kunnen bijdragen aan de bescherming van spelers, is er nog geen sluitend bewijs voor de meest effectieve combinatie van maatregelen. Een diversiteit aan maatregelen kan worden overwogen:

- › **Beperken van de prikkels om te blijven spelen, de speelsnelheid en het instellen van stortings- inzet of tijdslimieten.** Er kan tevens worden bepaald welke risico verhogende spel- en platformeigenschappen kunnen worden beperkt om het spelgedrag te temperen.
- › **Verhoog bewustwording van spelers:** Informeer spelers over de inherente aard van gokspellen, zoals foutieve gedachtepatronen ("het geheugen van een spel" of "controle hebben over uitkomsten"). Educatieve campagnes en duidelijke informatie op websites over de werkelijke winkansen en invloed van de speler daarop kunnen spelers helpen beter geïnformeerde keuzes te maken.

### **Tijdig signaleren en adequaat ingrijpen is noodzakelijk om een groep risicovolle spelers zo ver mogelijk te beschermen.**

Het vroegtijdig signaleren van problematisch speelgedrag is essentieel om escalatie te voorkomen. Hoewel er al limieten bestaan, is er ruimte om deze effectiever in te zetten en beter af te stemmen op het gedrag van spelers en hun onderliggende problematiek (Hollander et al., 2023). Een integrale aanpak waarin spelers, hun sociale omgeving en kansspelaanbieders samen werken, is cruciaal.

- › **Normatieve persoonlijke interventies zijn waarschijnlijk effectiever:** Het instellen van strengere maatregelen, zoals contactmomenten bij overschrijden van bepaalde stortings-, inzet- en tijdslimieten, benadrukt het belang van matig speelgedrag. Standaard lagere limieten en expliciete contactmomenten kunnen risicovol gedrag helpen beperken. Verdere monitoring van deze maatregelen is nodig om hun effectiviteit te beoordelen, met speciale aandacht voor risicogroepen zoals jongvolwassenen en problematische spelers (Hollander et al., 2023; Kansspelautoriteit, 2022).
- › **Vergroot bewustwording in de sociale omgeving:** Educatie kan sociale netwerken helpen om risicovol gedrag sneller te herkennen en bespreekbaar te maken. Het

verminderen van stigma rond gokproblematiek faciliteert hulpzoekend gedrag en vermindert sociaal ontwijkend gedrag.

- › **Maak tijd- en geldinvesteringen inzichtelijk voor spelers:** Het overzichtelijk tonen van speeltijd en verliezen versterkt het balancerende mechanisme van verliesperceptie, waardoor spelers eerder stoppen bij risicovol gedrag.
- › **Versterk toegang tot passende zorg:** Zorginterventies kunnen maatwerk bieden op basis van de problematiek, motivatie en vaardigheden van de speler, en hun zelfredzaamheid versterken (IVO, 2016).

## 3.2 De markt

### 3.2.1 Inleiding op kansspelaanbieders en de markt

Met de legalisering van online kansspelen is getracht om de natuurlijke vraag naar gokken te beantwoorden en deze via kanalisatie weg te sturen van het illegale online aanbod. Het legale online aanbod zou daarbij een attractieve, controleerbare en veilige omgeving moeten bieden voor spelers, waarin onmatig speelgedrag, kansspelverslaving en daarmee samenhangende risico's worden beperkt. Anders dan de bestaande kansspelmarkten is daarbij door de overheid ingezet op een open vergunningsstelsel waarbinnen wet- en regelgeving kaders stellen om de speler en maatschappij te beschermen (Kansspelautoriteit, 2021). De intentie van de regering om af te stappen van de voorgaande marktordeningsvormen (staatsdeelneming of beperking op het aantal vergunningen) was dat een geprivatiseerde, opengestelde markt het publieke belang even goed kan borgen, met een aantrekkelijker aanbod dat concurreert met het illegaal aanbod (Teeven, 2011). Het nieuwe online kansspelstelsel kan in de toekomst als “...blauwdruk...” dienen voor andere kansspelen “...mits de eerste ervaringen met een onbepaald aantal aanbieders voor online kansspelen geen aanleiding tot extra zorgen geven” (Kansspelautoriteit, 2021, p. 14).

### 3.2.2 Stand van zaken op de online kansspelen markt

De ontwikkeling van de markt<sup>3</sup> en recente evaluatie van de markt (Blom et al., 2024) geven reden tot zorgen. De sterke groei in het aantal spelers direct vanaf legalisering heeft geresulteerd in een marktomvang die de “natuurlijke” voorgaande vraag (bij het illegale aanbod) significant overstijgt (Kansspelautoriteit, 2024; Ipsos I&O, 2024b)<sup>3</sup> en waarbij 70% van de spelers pas deel is gaan nemen na legalisatie (Ipsos I&O, 2024b). Daarbij schieten de beschermende maatregelen om een controleerbare en veilige omgeving te bieden systematisch tekort (Blom et al., 2024) en groeit het aantal gematigd- en hoog-risicogokkers (Min. Reg. Van 12 juni 2024 (*Stcrt.* 2024. 19648)). Voor de dynamiek van de markt zijn de balancerende feedbackmechanismen relatief zwak en worden spelers onvoldoende beschermd. Hierdoor krijgen de commerciële belangen van aanbieders de overhand. Het marktsubmodel is ontwikkeld om deze disbalans op marktniveau te verklaren en concrete aanknopingspunten voor beleidsontwikkeling te bieden.

<sup>3</sup> Voor de meest recente informatie over de markt wordt gerefereerd naar de laatst gepubliceerde “Monitoringsrapportage online kansspelen”. Voor dit onderzoek betreft dit de editie “Najaar 2024” (Kansspelautoriteit, 2024). De markt laat een continue groei zien in omvang, aanbod en actieve spelersaccounts sinds de opening. Het kwartaal-BSR is gegroeid van €186mln in Q4 2021, direct na opening van de markt, naar €393mln in Q2 2024 (p.8). Het aantal geëxploiteerde vergunninghouders is gegroeid van 10 naar 25 in deze zelfde periode (p.6) waarbij de marktconcentratie laat zien dat er sprake is van een concurrerende markt (p.9).

### 3.2.3 Dynamiek van de legale markt

De online kansspelmarkt bestaat in de basis uit de conventionele economische samenkomst van vraag (door spelers) en aanbod (door vergunninghouders). De dynamiek in de markt wordt gevormd door een voortdurende wisselwerking tussen beschermende maatregelen die het spelgedrag beperken en commerciële prikkels die juist aanzetten tot deelname.

Kansspelen zijn geen conventioneel economisch consumentengoed. De rationele en irrationele beperkingen die onlosmakelijk verbonden zijn aan deelname resulteren in consumentengedrag dat (systematisch) afwijkt van het eigen belang. Zoals in sectie 3.1 besproken, is de verleiding om te gaan spelen (en blijven spelen) voor consumenten in eerste instantie gedreven door vermaak (al dan niet als antwoord op verveling) en de spanning die gokken biedt (Kansspelautoriteit, 2021; Winninghoff, Jansen, 2023). Emotioneel-psychologische mechanismen, beïnvloed door individuele persoonskenmerken en versterkt door gedragsvalkuilen zoals cognitieve biases, spelen hierbij een belangrijke rol. Deze factoren leiden tot gedrag dat ingaat tegen de eigen belangen van de speler en uiteindelijk kan resulteren in de **escalatie van onmatig spelgedrag**.

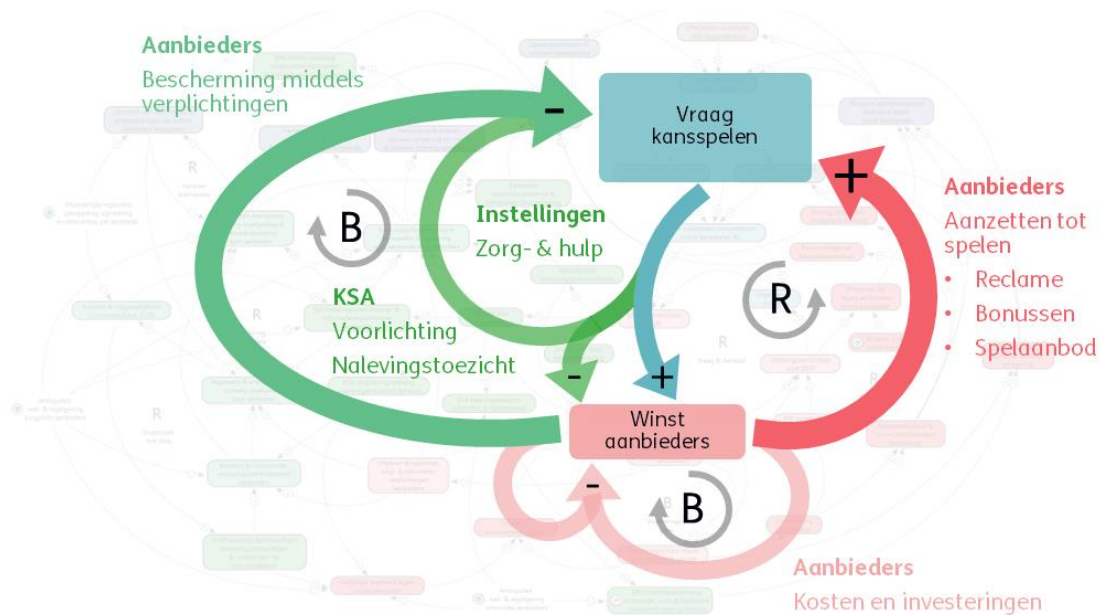
De aantrekkingskracht van online kansspelen is sterker doordat het aanbod aanzienlijk toegankelijker en bereikbaarder is dan dat van landgebonden kansspelen. Online kansspelen worden gekenmerkt door grotere toegankelijkheid en bereikbaarheid met **risicovolle kansspelkenmerken** (o.a. onmiddellijkheid, snelheid, frequentie, eenvoud en veelzijdigheid van het aanbod) en beperkte sociale controle en/of de mogelijkheid zich te onttrekken van sociale controle en interventie door de aanbieder. Deze vier kenmerken vergroten de kans op risicovol spelgedrag en daarmee escalatie van problematisch spelgedrag (Choliz, 2016; Choliz et al. 2019; Kim, 2017).

Desalniettemin speelt sociale controle een belangrijke rol in het **herkennen en acteren op de risico's en signalen van onmatig spelgedrag door de (sociale) omgeving** in relatie tot ontwijkend gedrag, stigmatisering en hulp, zoals toegelicht in 3.1. De **beschikbaarheid van informatie over kansspelen en verslaving** is daarmee tevens van belang om sociale controle te versterken. In tegenstelling tot landgebonden kansspelen beschikken aanbieders over volledige dataregistratie van spelgedrag, signalering en interventies, die verplicht worden vastgelegd in de **Controledatabank (CDB)** van de Ksa. Deze registratie is echter geanonimiseerd en afzonderlijk per account per aanbieder. Aanbieders kunnen het spelgedrag van spelers in detail volgen en hierop interveniëren, maar er zijn geen mogelijkheden om het spelgedrag van een speler bij meerdere aanbieders gezamenlijk te monitoren. Hierdoor kunnen spelers interventies en spelbeperkingen (zoals limieten) bij de ene aanbieder **omzeilen** door bij een andere aanbieder verder te spelen.

Het commerciële belang van de aanbieders ligt in het maximaliseren van de vraag naar kansspelen door de **totale inleggeden** zo hoog mogelijk te houden, binnen de draagkracht van hun spelers. De totale inleggeden worden bepaald door **het aantal spelers**, de **speelfrequentie**, en de **kansspelinleg**. Door middel van **reclame, bonussen** en **ontwikkeling van het spelaanbod** trachten aanbieders (potentiële) spelers te werven en vervolgens zo lang en zo veel mogelijk te laten spelen binnen de limieten die gelden. Deze **investeringen ten behoeve van marktontwikkeling & -positie** gaan echter ook gepaard met kosten waardoor er een balancerend effect ontstaat waarbinnen de aanbieders een door hun gewenst marktaandeel en winstgevendheid proberen te realiseren.

Vanuit maatschappelijk belang is voorafgaand aan de legalisering vastgesteld dat kansspelen gepaard gaan met risico's voor de consument en de maatschappij (Teeven, 2011). Overheidsingrijpen en marktregulering zijn daardoor geoorloofd, wenselijk en noodzakelijk (Kansspelautoriteit, 2021). Tegelijk met de legalisering, en sindsdien middels verdere aanscherping, zijn beschermende beperkingen, maatregelen en verantwoordelijkheden vastgelegd<sup>4</sup>. De beschermende mechanismen liggen voor een aanzienlijk deel bij de aanbieders en gaan daardoor gepaard met kosten die haaks staan op het commerciële belang van de aanbieders.

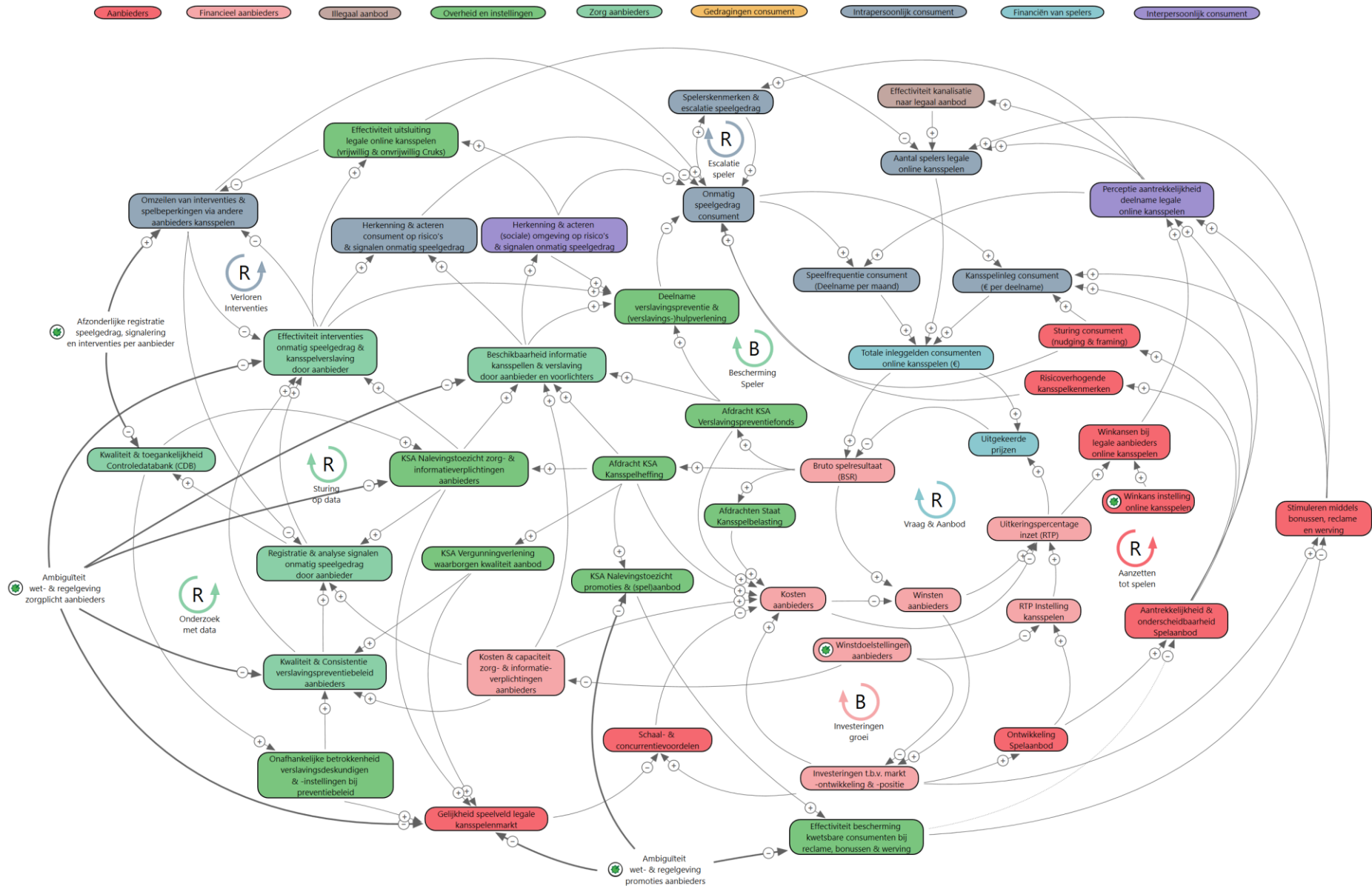
De dynamiek in de markt ontstaat door mechanismen die samenhangen met het aanzetten tot spelen in het commerciële belang van de aanbieders en het beschermen van spelers in het maatschappelijke belang. De dominantie van deze mechanismen verklaart de dynamiek van het model en daarmee de uitkomsten met betrekking tot de vraag, het aanbod en de effectiviteit van bescherming.



Figuur 3.7: Versimpeling van marktsubmodel ter illustratie van de dominante mechanismen.

<sup>4</sup> In de Regeling Kansspelen op afstand, het Besluit kansspelen op afstand, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag





Figuur 3.8: Marktsubmodel inclusief alle mechanismen ten aanzien van vraag en aanbod, beschermende mechanismen en aanzetten tot spelen.

### 3.2.3.1 Marktregulering ter bescherming van de consument

Gegeven de inherente risico's van (online) kansspelen voor spelers zijn er beschermende mechanismen ingericht (Kansspelautoriteit, 2021). De uitvoer van deze mechanismen creëert echter een paradox tussen maatschappelijke en commerciële belangen waardoor de effectiviteit van de bescherming wordt ondermijnd.

Om de kaders van de markt te bewaken is een stelsel van plichten<sup>5</sup> voor aanbieders en **nalevingstoezicht door de Kansspelautoriteit** ingericht. Als onderdeel van de **vergunningverlening** stellen de aanbieders een **verslavingspreventiebeleid** op waarin de plichten m.b.t. de **registratie** van het speelgedrag per account, de **signalering** van onmatig speelgedrag en daaropvolgende **interventies** om escalatie en verslaving te voorkomen. De **zorgplicht** is belegd bij de aanbieders vanwege de klantrelatie en hun direct contact met de speler en inzicht in speelgedrag van de speler (Kansspelautoriteit, 2021). Daarnaast dient de aanbieder informatie te verschaffen over het aanbod, reclame en bonussen, hulp en zorgverlening en het speelgedrag ter invulling van de **informatieverplichtingen**<sup>5</sup>. Middels de **beschikbaarheid van informatie** wordt getracht bewust speelgedrag te bevorderen (Kansspelautoriteit, 2021). Wanneer een speler niet voldoende in staat blijkt om verantwoordelijk te spelen is het aan de aanbieder om te interveniëren.

Sinds de legalisering is getracht met verduidelijkende en aanvullende lagere regelgeving verder grip te krijgen op de ontwikkelingen omtrent online kansspelen. Naast de geboden informatie zijn aanvullende beschermende maatregelen<sup>6</sup> en voorzieningen verplicht gesteld om spelers bewuster te maken van hun speelgedrag en de (financiële) risico's van kansspelen. Voorafgaand aan deelname dient de speler **limieten** in te stellen met betrekking tot de speelduur (per tijdsperiode), stortingen (per tijdsperiode) en het saldo. Per 1 oktober 2024 wordt getracht het bindend karakter (Min. Reg. Van 12 juni 2024 (*Stcrt.* 2024. 19648)) van deze limieten te vergroten. Daarbij wordt de informatieverplichting uitgebreid met verplichte berichtgeving over het speelgedrag en limieten en de zorgplicht met verplicht persoonlijk onderhoud en toetsing van de financiële draagkracht voor limieten boven de wettelijke normwaardes.

Recent onderzoek toont aan dat de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en risicobeperking volgens deze en aanvullende regels onvoldoende is (Blom et al., 2024). In het huidige systeem belemmert de *paradox tussen het commerciële belang en de gelijktijdige verantwoordelijkheid van de aanbieders voor de bescherming van de speler* de effectiviteit van bescherming. Het effect van deze paradox manifesteert zich via drie mechanismen.

#### **Afdrachten en verplichtingen staan op gespannen voet met de winstgevendheid.**

Afdrachten over het **brutospelresultaat (BSR)** en de beschermende verplichtingen zijn ingericht om de maatschappelijke kosten van kansspelen door te berekenen aan de aanbieders (Blom et al., 2024; Kansspelautoriteit, 2021). Deze afdrachten bestaan uit (a) de **kansspelheffing ter financiering van de Ksa**, (b) de **kansspelheffing aan het Verslavingspreventiefonds (Vpf)** (beheerd door de Ksa). Daarnaast wordt de winst die spelers maken belast via de **Kansspelbelasting (KSB)**. Het **verslavingspreventiebeleid en**

<sup>5</sup> Zoals gedefinieerd in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag.

<sup>6</sup> Aanbieders dienen voor toegangsverlening een identiteitscontrole (betreffende het identiteitsbewijs, de bankrekening op naam en inschrijving in Cruks) uit te voeren om zodoende de kwetsbare groep onder de 18 jaar en Cruks-ingeschrevenen uit te sluiten van deelname.



**personeel** en de **zorg- en informatieverplichtingen** resulteren in **organisatiekosten en -capaciteit** om de beschermende maatregelen in te richten en uit te voeren.

Het is daarmee in het commerciële belang van de aanbieders om deze kosten zo veel mogelijk te beperken. De afdrachten zijn wettelijk vastgelegd waarbij aanbieders enkel via lobby of publieke druk invloed zouden kunnen uitoefenen op de af te dragen percentages (Kansspelautoriteit, 2021). De organisatiekosten ten aanzien van de verplichtingen zijn echter in eigen beheer. Aanbieders hebben de mogelijkheid en het belang om deze te minimaliseren, binnen naleving van wet- & regelgeving. Dit ondermijnt zowel de kwaliteit van de informatievoorziening als de geboden zorg.

### **Beschermende maatregelen en spelbeperkingen limiteren speelgedrag en het BSR.**

Naast dat de invulling van de zorgplicht kosten met zich meebrengt voor aanbieders, remt deze ook de speelfrequentie en inleg van spelers. De beschermende maatregelen beïnvloeden daardoor ook via het BSR van de aanbieders hun winstgevendheid. Het is in het commerciële belang van aanbieders om de organisatie, uitvoering en effectiviteit van de beschermende verantwoordelijkheden te beperken. Het problematische karakter van dit mechanisme is dat er een directe relatie bestaat tussen onmatig speelgedrag en de speelfrequentie, inleg en stortingen. De prevalentie van risicovol en onmatig speelgedrag loont voor de aanbieder: een relatief kleine groep risicovolle spelers is verantwoordelijk voor een significant gedeelte van de inleg en het BSR.

Onmatig speelgedrag resulteert in een hogere **speelfrequentie** en hogere (totale) **inleg** (Min. Reg. Van 12 juni 2024 (*Stcrt.* 2024. 19648)). Interventies naar aanleiding van onmatig speelgedrag zijn gericht op gedragsverandering, toegangsbeperking, of uitsluiting van deelname<sup>7</sup>. De **effectiviteit van interventies** is echter onvoldoende als gevolg van een beperkte escalatie in de mate waarin wordt ingegrepen, gebrekkige uitvoering, en slechte tijdigheid (Blom et al., 2024).

Ten aanzien van de informatievoorziening is er sprake van een tweeledig effect. Ten eerste, door gebreken in de **beschikbaarheid van informatie** over onmatig speelgedrag waardoor het **herkennen en acteren van spelers op de risico's en signalen van onmatig speelgedrag** beperkt wordt. De beschikbaarheid van de informatie omvat zowel de kwaliteit van de geboden informatie in volledigheid<sup>8</sup>, correctheid<sup>9</sup> en duidelijkheid<sup>10</sup>, als de wijze waarop de informatie wordt verkregen. Ook hier is het beperken van de informatievoorziening (binnen de grenzen van wet- & regelgeving) uiteindelijk in het voordeel van het financiële resultaat van de aanbieder (Kansspelautoriteit, 2021; Blom et al., 2024).

<sup>7</sup> Speellimieten worden door een speler ingesteld per account per aanbieder. Het voorgeschreven bindend en gestandaardiseerde karakter van deze limieten (betreffende de implementatie, communicatie en de te verrichten handelingen) per 1 oktober 2024 laat daarbij minder ruimte aan de aanbieder t.a.v. de wijze van implementatie en sturende informatievoorziening ten gunste van de inleggers.

<sup>8</sup> i.e. is alle informatie om een weloverwogen keuze te maken aanwezig.

<sup>9</sup> i.e. is alle informatie waarheidsgetrouw/juist en relevant voor de keuze.

<sup>10</sup> i.e. is de informatie begrijpelijk (geformuleerd) voor de consument en helder welke keuze men maakt.

Bij het verstrekken van informatie speelt ook de mogelijkheid om (onbewust) het keuze- en speelgedrag van consumenten te beïnvloeden door middel van suggesties, nudging en framing, zie 3.1.2.5 (Kansspelautoriteit, 2021; Blom et al., 2024). Deze vorm van **sturing<sup>17</sup> van consumenten** vindt plaats bij zowel deelname als bij handelingen in het kader van de zorgplicht, waaronder bij interventies met persoonlijk contact, het instellen van limieten en uitsluiting van bonussen (Blom et al., 2024). Op deze wijze ondermijnt de sturing de effectiviteit van beschermende mechanismen en kunnen de aanbieders juist deelname en/of een hogere inleg door de speler stimuleren.

### **Beperken van kosten en bescherming ten gunste van concurrentie- en marktpositie.**

De bovenstaande twee mechanismen gaan daarbij gepaard met een aanvullende commerciële prikkel ten aanzien van concurrentievoordelen. Kostenbesparingen leveren meer financiële ruimte op om het aanbod middels **investeringen in bonussen, reclame en werving en ontwikkeling van het spelaanbod** concurrerender te maken. De aanbieders met mindere bescherming en een hogere prevalentie van spelers met onmatig speelgedrag genereren potentieel meer inkomsten (Min. Reg. Van 12 juni 2024 (*Stcrt.* 2024. 19648)). Daarbij resulteert het aantrekken van meer spelers middels het simuleren van spelen (door bonussen, reclame, werving) potentieel in een groter marktaandeel en **schaalvoordelen** (Kansspelautoriteit, 2021)<sup>12</sup>.

Onderzoek toont aan dat de uitvoer van de beschermende maatregelen en de inzet van sturende communicatie varieert onder de aanbieders (Blom et al., 2024). Er ontstaat daardoor, gegeven de commerciële voordelen van de mechanismen, een concurrentievoordeel voor aanbieders welke (binnen de grenzen van wet- & regelgeving en handhaving) de beschermende maatregelen weten te beperken.

De paradox is systemisch: de beschermende balancerende feedback loops worden structureel verzwakt waardoor deze niet instaat zijn de zelfversterkende dynamieken **escalatie door de speler** (zie 3.1) en **aanzetten tot spelen** voldoende te beperken. Binnen de online kansspelmarkt is het daarom van belang om de invloed van commerciële belangen op de zorgplicht zodanig te beperken dat deze de bescherming van de speler zo min mogelijk belemmeren. Dit onderzoek richt zich niet op het analyseren van de mate waarin aanbieders de mechanismen bewust inzetten, noch op de juridische, maatschappelijke of ethische duiding daarvan.

### **3.2.3.2 Vrijheid in nakomen verplichtingen aanbieders**

De paradox tussen het commercieel belang en de beschermende verantwoordelijkheden van de aanbieders zorgt ervoor dat spelers wisselend en doorgaans onvoldoende beschermd worden. Deze uitkomst kan ontstaan doordat wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid voor het verslavingspreventiebeleid bij de aanbieder legt en daarbij ruimte laat voor aanbieders bij de invulling (Blom et al., 2024). Het submodel laat zien hoe deze beperkingen

<sup>17</sup> Daarbij wordt de speler (onbewust) beïnvloed in het keuzegedrag door sturende informatie-elementen in de vraagstelling, beantwoording en/of keuzeopties. Hierin wordt zowel gebruik gemaakt van tekstuele als visuele sturing om een keuze te stimuleren in het belang van de aanbieder door o.a. hogere storting, inleg en speellimieten. Dergelijke technieken zijn niet specifiek benoemd in de bestaande wet- & regelgeving maar mogelijk in strijd betreffende het aanzetten tot onmatig speelgedrag (Blom et al., 2024) met uitzondering van per 1 Oktober 2024 geldende regels voor vrije invoer van grenzen van speelgedrag in de vorm van limieten.

<sup>12</sup> Ten aanzien van het open vergunningsstelsel: het effect van concurrentie- en schaalvoordelen (en de commerciële prikkel om deze te bewerkstelligen) is groter op een concurrerende markt (Kansspelautoriteit, 2021) en daardoor sterker aanwezig dan bij de voorgaande marktordeningsvormen (staatsdeelname of beperking op het aantal vergunningen) voor kansspelen.

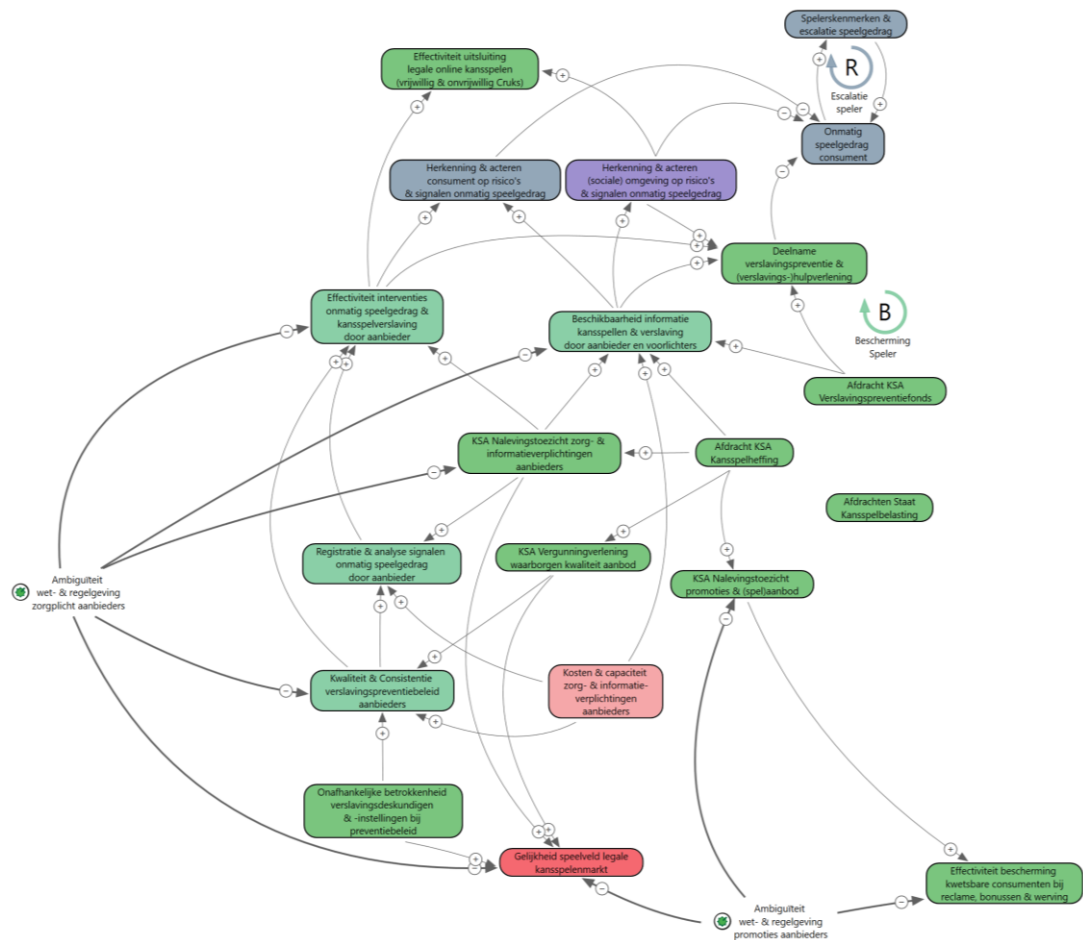
in het systeem een cascade-effect veroorzaakt, waardoor beschermende mechanismen tegen onmatig speelgedrag niet opgewassen zijn tegen de versterkende mechanismen die het aantal spelers en onmatig speelgedrag doet toenemen.

Omdat aanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van **verslavingspreventiebeleid** dat in conflict staat met hun commerciële belang, ontstaan verschillen in de signalering en opvolging van risicovol speelgedrag. Dit leidt tot verschillen in de tijdigheid en timing van interventies en de duur tussen signalering en daadwerkelijke actie (Blom et al., 2024). De beperkte invulling van persoonlijk contact, de vrijblijvendheid van maatregelen en de escalatie naar restrictievere interventies belemmeren **de effectiviteit van interventies** (Blom et al., 2024).

Ook ten aanzien van de informatieverplichtingen zijn de verschillen tussen aanbieders groot en krijgen spelers te weinig informatie en hulp aangeboden (Blom et al., 2024). Het ondersteunen van gematigd speelgedrag middels **herkenning en acteren op de risico's en signalen van onmatig speelgedrag** wordt daardoor verhinderd. Tevens wordt hierdoor mogelijk de **deelname aan verslavingspreventie & (verslavings-)hulpverlening** en het gebruik van **CRUKS** beperkt (Blom et al., 2024; Ipsos I&O, 2024b).

We zien een vergelijkbare systeemdynamiek ontstaan bij de inzet van bonussen en reclame door aanbieders. Ondanks aanvullende beperkingen op reclame bereikt reclame ook de groepen die de wet beoogt te beschermen en ondermijnt hierdoor de **effectiviteit van bescherming van kwetsbare consumenten bij reclame**. Blom et al. (2024, p.119) concluderen: *“Door de vage formulering is het voor de Kansspelautoriteit effectief onmogelijk om hierop toezicht te houden”*.

Aanbieders krijgen nog te veel ruimte binnen de wet- en regelgeving om hun zorgplicht gebrekkig in te vullen, waardoor de beschermende mechanismen die het beleid beoogde te realiseren onvoldoende tot stand komen. Het **nalevingstoezicht** door de Kansspelautoriteit weet deze dynamiek nog niet te doorbreken (Blom et al., 2024).



**Figuur 3.9:** Sectie uit marktsubmodel ter illustratie van de invloed van ambiguïteit in wet- & regelgeving op de beschermende mechanismen tegen onmatig speelgedrag.

### 3.2.3.3 Afzonderlijke spelersdata per aanbieder

Als onderdeel van hun zorgplicht zijn aanbieders verplicht data over accounthouders, het speelgedrag en interventies per account vast te leggen. Op basis van deze gegevens stelt de aanbieder een risicoprofiel op voor elk account en worden analyses uitgevoerd op signalen van onmatig speelgedrag en kansspelverslaving. De data van het klantenbestand wordt geanonimiseerd en op voorgeschreven wijze verzameld door alle vergunningshouders in de **Controledatabank (CDB)** van de Kansspelautoriteit. Door de geanonimiseerde wijze van centrale registratie zijn spelers niet traceerbaar, enkel de afzonderlijke accounts worden door de aanbieders gemonitord. De scheiding van spelersdata beperkt de mogelijke bescherming van spelers via meerdere mechanismen. Deze beperkingen zijn onderkend in de beleidsvorming maar nog niet verholpen.

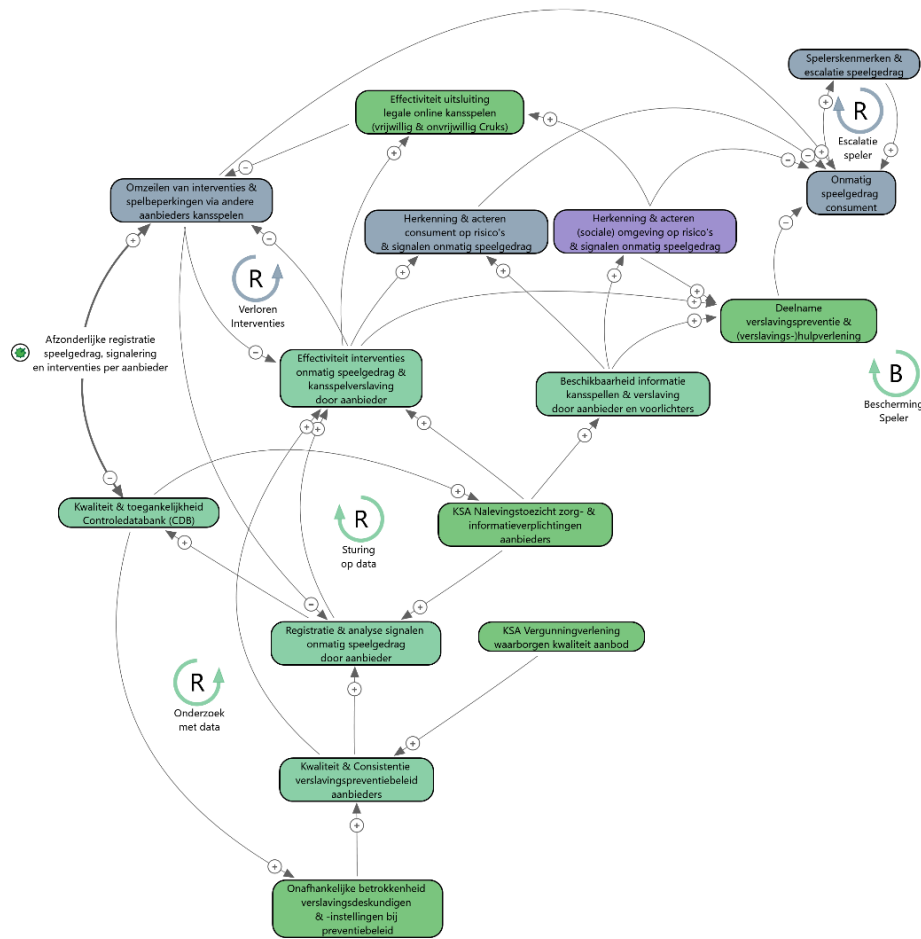
Het belangrijkste gevolg van de afzonderlijke dataregistratie treedt op via het **omzeilen van interventies & spelbeperkingen** door spelers. Indien een speler geconfronteerd wordt met een interventie of (ingestelde) spelbeperking (zoals een limietoverschrijding) is de speler vrij om over te stappen<sup>13</sup> naar een andere aanbieder waar men ongehinderd verder kan spelen.

<sup>13</sup> Het omzeilen van spelbeperkingen kan op meer manieren plaats vinden. De speler kan overstappen naar (1) een andere legale online aanbieder met hetzelfde ID, (2) het landgebonden aanbod, (3) een account onder andermans ID, (4) een ander account door een dubbele nationaliteit en (5) illegaal aanbod (versterkt door aanbod gericht op omzeilen).

Daarbij begint het getrapte model van interventies opnieuw, zonder rekening te houden met het speelgedrag bij andere aanbieders. Om escalatie in speelgedrag vast te stellen is er een periode van dataverzameling nodig om een profiel op te bouwen. Gedurende deze periode wordt de speler blootgesteld aan de risico's van kansspelen en kan (verdere) escalatie in onmatig speelgedrag plaatsvinden. Het wisselen van aanbieder verhindert daardoor de tijdige invulling van de zorgplicht door aanbieders. Kansen op een tijdige uitvoering van **interventies gaan daardoor verloren**, de **effectiviteit van interventies** wordt ondermijnd en de speler kan elders escaleren in onmatig speelgedrag. Dit patroon kan de speler meerdere malen (bewust of onbewust door gelijktijdig op meerdere accounts te spelen) doorlopen.

Het ontbreken van overkoepelende risicoprofielen van spelers belemmert daardoor tijdige signalering van onmatig spelgedrag. Vervolgens belemmert het ontbreken van overkoepelende (opgelegde) spelbeperkingen de effectiviteit van bescherming. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit enkel de beschikking over een gefragmenteerd beeld per aanbieder en account waardoor overkoepelend zicht op de markt en spelerspopulatie wordt beperkt.

Momenteel is de Controledatabank niet toegankelijk voor onderzoekers, waardoor wetenschappelijke analyses niet mogelijk zijn (Blom et al., 2024). Indien deze toegang wordt gecreëerd, kunnen wetenschappelijke inzichten bijdragen aan beleidsverbeteringen, onder meer via de **onafhankelijke betrokkenheid van verslavingsdeskundigen & -instellingen bij advisering over preventiebeleid**. Dit kan een zelfversterkend effect creëren, waarbij de kwaliteit, toegankelijkheid en bruikbaarheid van data stapsgewijs verbeteren en effectiever worden benut voor het begrip van onmatig spelgedrag en de bescherming van consumenten.



Figuur 3.10: Sectie uit marktsubmodel ter illustratie van de invloed van afzonderlijke data over spelers en speelgedrag op de beschermende mechanismen tegen onmatig speelgedrag.

### 3.2.3.4 Direct toezicht op het spelaanbod

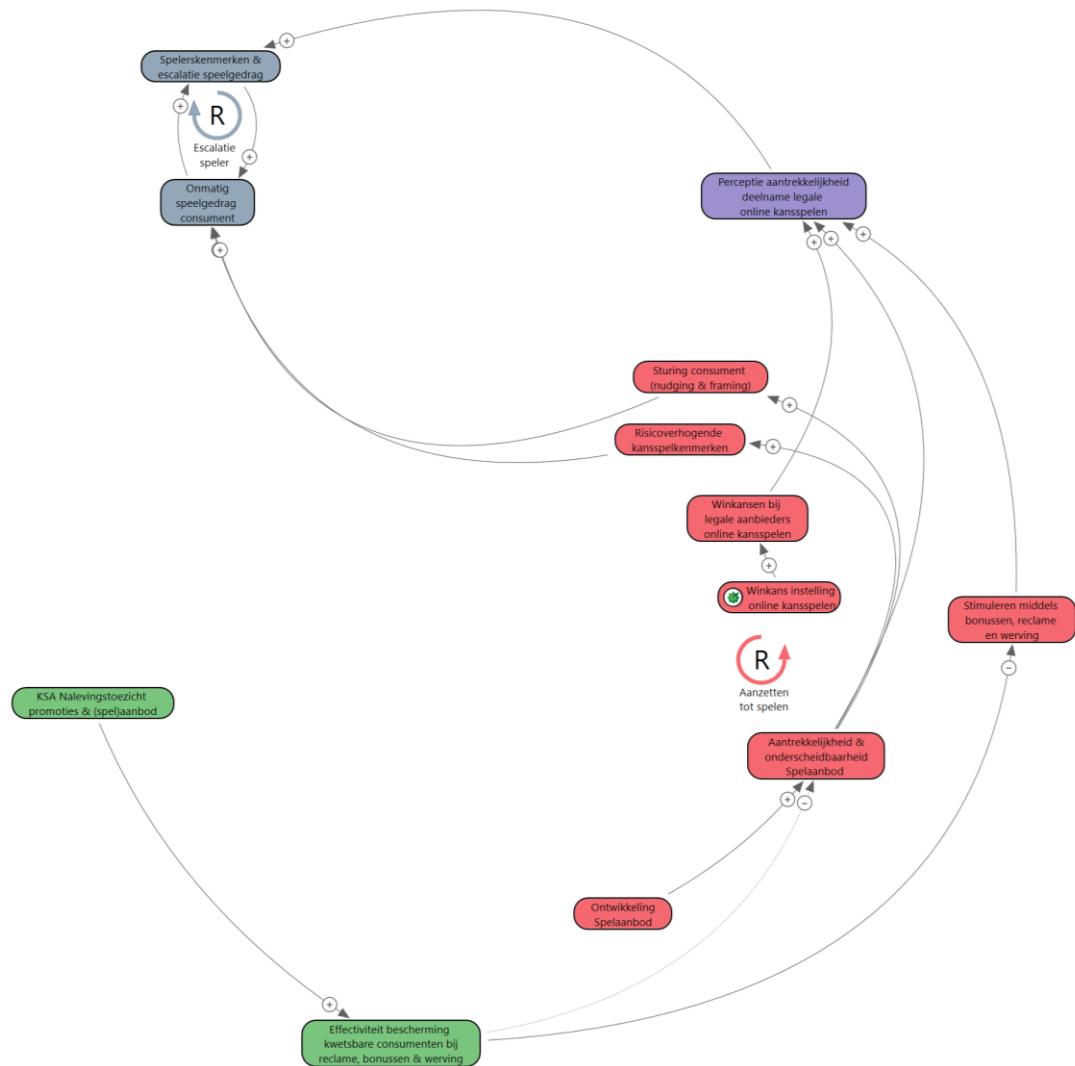
De Kansspelautoriteit<sup>14</sup> tracht middels nalevingstoezicht te waarborgen dat het vergunde aanbod voldoet aan wet- en regelgeving. Dit betreft zowel nalevingstoezicht op de beschermende verplichting als op het werven van spelers middels **het spelaanbod**<sup>15</sup> en **bonussen, reclame en werving**. Juridische-obstakels hinderen het nalevingstoezicht op het spelaanbod.

Om toegang te verschaffen tot, en toezicht te houden op, het spelaanbod is een account gekoppeld aan een geldig identiteitsbewijs. Het gebruik van de identiteit van een Ksa-medewerker of een ander natuurlijk persoon stuit op juridische bezwaren. Hierdoor is het voor de Kansspelautoriteit niet mogelijk om (anoniem) binnen de kansspelwebsites toezicht te houden op het spelaanbod en de naleving van de wet- en regelgeving.

<sup>14</sup> De Ksa heeft formeel de verantwoordelijkheid middels **voorlichting** bij te dragen aan de **beschikbaarheid van Informatie** voor spelers en alle betrokken partijen in de markt en keten. Hulp- en zorginstellingen/verleners hebben een actieve rol in de markt door via doorverwijzing vanuit de interventies, door een speler zelf, of **de sociale omgeving van de speler** betrokken te raken bij spelers met kansspelproblematiek. Deze partijen worden, mede, vanuit de markt bekostigd via het **Verslavingspreventiefonds (Vpf)** en spelen tevens een rol in de voorlichting ter preventie van, en hulp bij kansspelverslaving.

<sup>15</sup> De ontwikkeling van het spelaanbod betreft niet enkel de aangeboden kansspelen zelf, maar de gehele website en alle daartoe behorende elementen en diensten (Blom et al., 2024).

De identiteitshindernissen belemmeren het monitoren en handhaven van **risico verhogende kansspelkenmerken**. Tevens wordt het toezicht op de **sturing van spelers** bij deelname (middels suggesties, nudging, framing) verhinderd. In beide gevallen is daardoor geen direct toezicht mogelijk op een belangrijk mechanisme in het aanzetten tot spelen en onmatig spelen.



**Figuur 3.11:** Sectie uit marktsubmodel ter illustratie van de invloed van het aanzetten tot spelen met beperkte (gestippelde dunne lijn) nalevingstoelicht.

### 3.2.4 Inzichten voor toekomstig beleid

De paradox tussen het commerciële belang en de beschermende verantwoordelijkheid van aanbieders.

Om de bescherming binnen het huidige systeem te waarborgen, is het noodzakelijk de invloed van de paradox tussen bescherming en winstgevendheid zodanig te beperken dat deze de bescherming van spelers niet ondermijnt.

- Behoud van de beschermende verantwoordelijkheden bij de aanbieders vereist een effectieve invulling van de zorgplicht en dat de variatie in de invulling van de zorgplicht

tussen aanbieders wordt beperkt. Dit vraagt consequent nalevingstoezicht inclusief optreden bij tekortkomingen.

- › Het mitigeren van de variatie beperkt tevens in sterke mate het concurrentievoordeel dat door aanbieders kan worden geput uit het beperken van de beschermende maatregelen. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan de wens van aanbieders voor een gelijk speelveld (Blom et al., 2024), maar het zou tegelijkertijd hun ondernemingsvrijheid beperken.

De twee belangen zullen altijd op gespannen voet staan met elkaar. Een structurele verandering in deze dynamiek vraagt om een ingreep in de organisatie van de markt en verdeling van plichten.

- › Om de paradox te doorbreken is herordening van het systeem denkbaar waarbij de tegenstrijdig belangen van elkaar worden gescheiden. Dit zou in de meest verregaande vorm betekenen dat het verslavingspreventiebeleid en de zorg- en de informatieplichten voorgeschreven worden en bij een partij komen te liggen welke onafhankelijk is van de commerciële belangen en invloedssfeer van aanbieders. Dit brengt echter een groot coördinatievraagstuk met zich mee en kan leiden tot privacybezwaren bij de benodigde gegevensuitwisseling. Ook zou dit betekenen dat in verregaande mate wordt voorgeschreven hoe het aanbod eruit mag zien en op welke wijze het wordt aangeboden en gepromoot. De vereiste wet- en regelgeving voor een dergelijke aanpak is complex en zou diep ingrijpen in de bedrijfsvoering van aanbieders.

### **Tijdige en effectieve interventies bij escalatie van onmatig speelgedrag zijn cruciaal maar worden verhinderd.**

- › In lijn met de aanscherping van de regelgeving per 1 oktober 2024, is verdere specificatie en standaardisatie van beschermende verantwoordelijkheden wenselijk. Ambiguiteit in wet- en regelgeving resulteert in het huidige systeem voor een opstapeling van (potentiële) tekortkomingen in de tijdigheid en effectiviteit van interventies door de aanbieders.
- › Tevens is verdere specificatie van beschermende verantwoordelijkheden wenselijk ter ondersteuning van het nalevingstoezicht. Ambiguiteit in wet- en regelgeving kunnen handhaving in de weg staan. Gelijktijdig moet daarbij worden onderkend dat het ontwikkelen van gedetailleerdere wet- en regelgeving uiterst complex is.
- › Gekoppelde registratie van spelersgegevens, overkoepelende signalering van onmatig speelgedrag en overkoepelende interventies kunnen de effectiviteit van bescherming verbeteren door tijdiger en effectiever ingrijpen mogelijk te maken.

### **Een integrale aanpak is noodzakelijk: een aanpak gericht op verbeteren van één mechanisme kan worden tenietgedaan door persistentie van de andere mechanismen.**

Een integrale aanpak vereist zowel versterking van beschermende maatregelen als beperking van aanzettende factoren om stabiel en verantwoord speelgedrag te realiseren. Het systeemmodel laat zien dat verschillende mechanismen, zoals de commerciële belangen van aanbieders en hun beschermende verantwoordelijkheden, nauw met elkaar verweven zijn. Daarom is een samenhangende benadering nodig die niet alleen inzet op het verbeteren van de bescherming van spelers, maar ook op het verminderen van prikkels die aanzetten tot nieuwe instroom en onmatig speelgedrag. Dit omvat onder andere het aanscherpen van regelgeving, het verbeteren van nalevingstoezicht en het beperken van de aantrekkelijkheid van het spelaanbod en controle op risicovolle kenmerken en reclame-uitingen.



## 3.3 Kanalisatie

### 3.3.1 Inleiding op kanalisatie en beleid

**Kanalisatie** is het percentage van spelers dat gebruik maakt van legaal aanbod, in tegenstelling tot illegaal aanbod. Kanalisatie is een belangrijke factor binnen het gevoerde beleid na invoering van de Wet Kansspelen op afstand (Wet koa). Het doel is spelers naar een legaal, vergund aanbod te leiden, de onderliggende beleidsaanname is dat spelers binnen het legale aanbod beter beschermd kunnen worden tegen risico's zoals gokverslaving en fraudeleus gedrag van aanbieders of andere spelers. De illegale online kansspelmarkt is sterk gefragmenteerd en lastig volledig in kaart te brengen. Dit versnipperde aanbod omvat zowel aanbieders die elders legaal opereren, zogenaamd 'grijs' aanbod, als aanbieders die zich wereldwijd aan wet- en regelgeving onttrekken. Gegeven de winstgevendheid van kansspelen is het **wereldwijde illegale aanbod** niet uit te bannen. Het aantal Nederlandse spelers dat gebruik maakt van dit aanbod kan echter wel geminimaliseerd worden is de veronderstelling geweest met passend en attractief legaal aanbod. Reclame voor legale kansspelen speelde een grote rol in de jaren na de legalisering, doordat vergunninghouders hiermee de **bekendheid met het legale aanbod** vergroten. Het neveneffect hiervan was echter dat de bekendheid met en het **imago van online kansspelen** werd versterkt wat heeft geleid tot een nieuwe instroom van spelers, en een groter **totaal aantal spelers**. De aanvankelijke sterke instroom is in de laatste jaren afgevlakt.

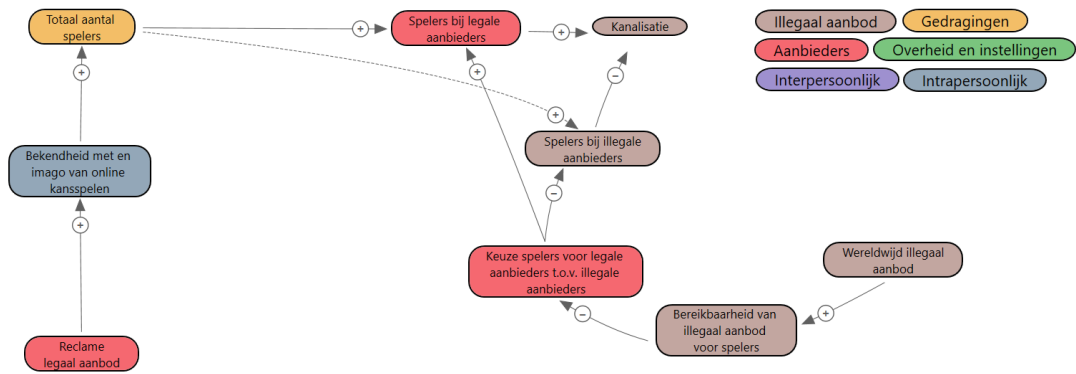
Het kanalisatiesubmodel richt zich op het beschrijven van de factoren, relaties en feedbackloops die de mate bepalen waarin spelers gebruik maken van legaal ten opzichte van illegaal aanbod. In deze sectie wordt het model stapsgewijs opgebouwd.

### 3.3.2 Stand van zaken kanalisatie

Een belangrijke doelstelling bij de invoering van de wet was dat binnen drie jaar 80% van de spelers bij een legale aanbieder speelt. Recente cijfers<sup>16</sup> wijzen erop dat de kanalisatiedoelstelling ruimschoots is behaald, met een kanalisatiegraad van 95% op basis van het aantal spelers, oplopend tot 99% wanneer ook spelers die bij zowel legale als illegale aanbieders spelen worden meegerekend (Ksa, 2024). In het eerste semester van 2024 speelden naar schatting 7.000 spelers uitsluitend bij illegale aanbieders, terwijl 17.000 spelers zowel bij legale als illegale aanbieders actief waren. Er waren 795.000 spelers actief bij legale aanbieders. De hoge kanalisatiegraad is grotendeels een gevolg van het grote aantal nieuwe spelers dat direct kiest voor het legale aanbod. Sinds de marktopening is echter ook een groot deel van de spelers van illegaal aanbod overgestapt naar legaal aanbod (Ksa, 2023). Het aantal uren besteed aan legale websites blijft eveneens hoog, met gemiddeld 85% van de uren op legale platforms in de afgelopen zes maanden. De resterende 15% werd besteed op de honderd grootste illegale kansspelwebsites, waarbij kleinere illegale aanbieders doorgaans buiten beschouwing worden gelaten in analyses (Monitoringsrapportage Voorjaar 2024, p. 16).

<sup>16</sup> De hier genoemde cijfers zijn indicatief, aangezien deze zijn gebaseerd op het internetgebruik van een relatief kleine steekproef Nederlanders. De cijfers komen op hoofdlijnen overeen met de uitkomsten van surveyonderzoek onder een representatieve steekproef, waarbij 3% aangeeft gebruik te maken van illegaal aanbod en 22% aangeeft niet te weten of zij gebruik maken van legaal of illegaal aanbod (Ipsos, 2024b).

Figuur 3.12 geeft de basisbegrippen weer die hierboven zijn geïntroduceerd. In de volgende secties wordt het model verder uitgebreid om de dynamiek van kanalisatie beter te begrijpen. Het volledige model is in Figuur 3.14 weergegeven.



**Figuur 3.12:** Stap 1/3 van het kanalisatiesubmodel laat zien hoe de kanalisatiegraad afhankelijk is van de verdeling tussen spelers die gebruik maken van legaal en illegaal aanbod en hoe voornamelijk de grote instroom van nieuwe spelers bij het legale aanbod de kanalisatie heeft doen toenemen.

### 3.3.3 Dynamiek van kanalisatie

De kanalisatie van spelers naar het legale aanbod wordt beïnvloed door verschillende factoren die continu in beweging zijn. Als belangrijke variabelen om de dynamiek van kanalisatie te begrijpen identificeren wij de **bekendheid**, **herkenbaarheid**, **aantrekkelijkheid** en **bereikbaarheid** van het legale aanbod ten opzichte van het illegale aanbod. Hoewel de kanalisatiedoelstelling inmiddels grotendeels is behaald, blijven deze aspecten van belang voor de **keuze** die spelers maken en om te voorkomen dat de kanalisatiegraad in de toekomst afneemt.

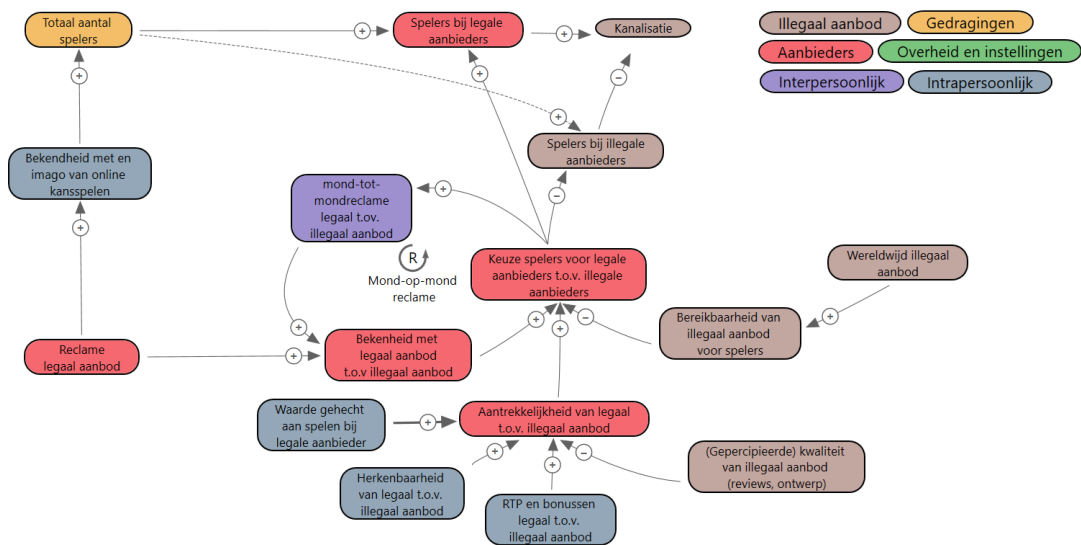
#### 3.3.3.1 Aantrekkelijkheid van het legale aanbod t.o.v illegale aanbod

Veel spelers **hechten waarde aan spelen bij legale aanbieders**; 81% van de spelers geeft aan dit belangrijk te vinden. Uit onderzoek blijkt dat iets minder dan de helft van de spelers (42%) let op de legaliteit van de website in hun keuzeproces. Dit percentage ligt hoger bij frequente spelers (47%) dan bij niet-frequente spelers (35%) (IPSOS, 2024a). Dit draagt bij aan de **aantrekkelijkheid van het legale aanbod t.o.v. het illegale aanbod**. Tegelijkertijd blijkt dat slechts 57% van de spelers zeker weet of ze op een legale website spelen<sup>17</sup>, en dat 38% het lastig vindt om onderscheid te maken tussen legale en illegale websites (IPSOS, 2024b). Dit benadrukt het belang van de **herkenbaarheid van het legale aanbod**. Spelen bij een legale aanbieder is veruit het meest genoemde argument om te kiezen voor een kansspelwebsite (42%). Daarnaast speelt voor 16% van de spelers **mond-tot-mondreclame** van vrienden een rol (IPSOS, 2024a). Dit introduceert een zelfversterkend feedback effect in het systeem, hoe meer mensen bij bepaalde aanbieders spelers, hoe meer mond-tot-mond reclame er wordt gemaakt. Ook jongvolwassenen worden in veel grotere mate beïnvloed door hun sociale omgeving (voornamelijk vrienden en familie) dan via reclame (IPSOS, 2023). Aangezien het aantal spelers bij legale aanbieders een veelvoud groter is mag worden aangenomen dat de mond-tot-mondreclame voor het legale aanbod krachtiger is dan dat voor illegaal aanbod. Echter, zoals in sectie 3.1.2.3 besproken, vind er ook voor illegaal aanbod mond-tot-mond reclame plaats, onder andere via fora gericht op

<sup>17</sup> Als deze vraag echter anders wordt geformuleerd geeft 75% van de spelers aan dat zij op een legale website speelt, en weet slechts 22% echt niet of zij op een legale of illegale website spelen (Ipsos (2024b)).

fanatieke gokkers. Voor spelers speelt ook het **uitkeringspercentage (RPT)** (15%) en het ontvangen van **bonussen** (13%) een rol. Meer frequente spelers wegen de RTP (20%) mee in hun keuze dan niet-frequente spelers (10%), maar ook hier gaat het slechts om een deel van de spelers (IPSOS, 2024a).

Doordat illegale aanbieders geen of minder belastingen en afdrachten hoeven te verrekenen kunnen zij in staat zijn om spelers een aantrekkelijker aanbod te doen. Echter, zoals we hierboven zagen weegt een veel groter aandeel van de speler de legaliteit van het aanbod mee in hun keuze. Tenslotte wegen spelers de door hun **gepercipieerde kwaliteit van het (illegale) aanbod** mee, bijvoorbeeld door naar reviews (15%) te kijken of zelf de website (15%) te beoordelen. Voor 21% van de spelers zijn er geen specifieke elementen die zij meenemen in hun keuze voor een aanbieder, een houding die vooral voorkomt bij spelers die slechts een paar keer per jaar actief zijn (32%) (IPSOS, 2024a). Het is denkbaar dat een kleine groep fanatieke gokkers bewust illegaal aanbod opzoekt vanwege hogere winkansen, beperkte controle en specifiek aanbod, van bijvoorbeeld bonussen. Tevens is het aannemelijk dat problematische gokkers in deze groep oververtegenwoordigd zijn. Uit bovenstaande cijfers ontstaat echter het beeld dat dit een relatief kleine subgroep betreft en dat het gros van de spelers zich in hun keuze voor een aanbieder laat leiden door motivatoren die hen eerder richting het legale aanbod dan het illegale aanbod sturen. Mogelijk is hierbij de attractiviteit van het legale aanbod ten opzichte van het illegale aanbod voor veel spelers van ondergeschikt belang.



**Figuur 3.13:** Stap 2/3 van het kanalisatiesubmodel laat zien hoe het kanalisatieproces afhankelijk is van de bekendheid, aantrekkelijkheid en bereikbaarheid van het legale t.o.v. het illegale aanbod.

### 3.3.3.2 Huidig optreden tegen illegaal aanbod en promotie

Op hoofdlijnen onderkennen wij twee sporen gericht op het bestrijden van illegaal aanbod: **optreden tegen de beschikbaarheid van illegaal aanbod**, waaronder het bestrijden van dienstverlening die dit aanbod mogelijk maakt (bijvoorbeeld betaaldiensten). En, **optreden tegen de promotie van illegaal aanbod**. Hiermee introduceert de overheid twee balancerende feedbackloops in het systeem die beide als doel hebben om het gebruik van illegaal aanbod te minimaliseren (kanalisatie).

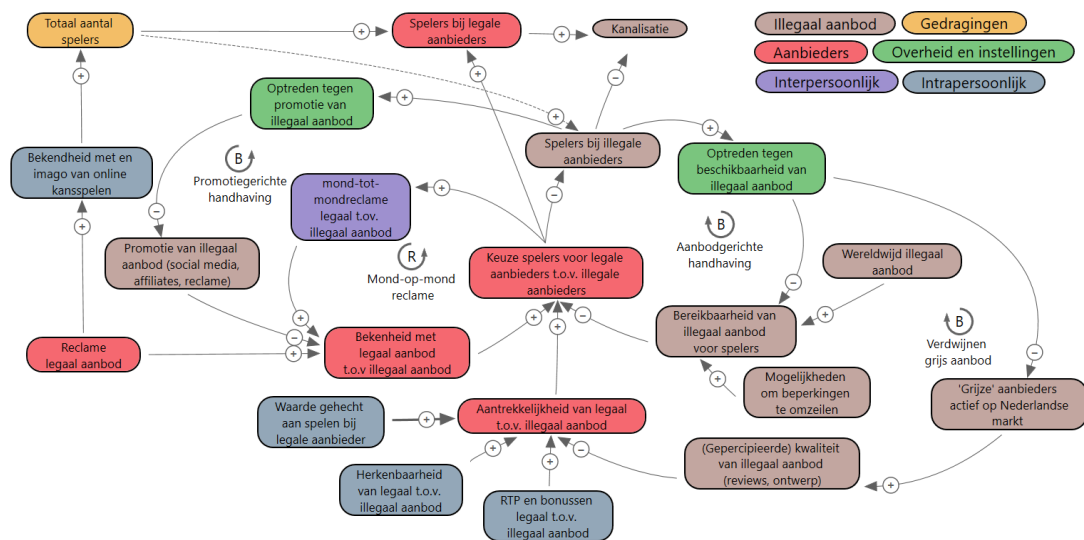
Om het illegale aanbod te bestrijden, voert de Ksa periodiek onderzoeken uit op kansspelwebsites en apps. In 2023 leidde dit tot 95 vooronderzoeken en 25 vervolgonderzoeken. Wanneer aanbieders de regels overtreden, zet de Ksa last onder dwangsom (LOD) in als effectief middel; in 2023 leidde een voornemen tot LOD (VLOD) in vijftien gevallen direct tot beëindiging van het aanbod, en na oplegging van de LOD stopten nog eens twee aanbieders (in Nederland). Ook zijn er in 2023 vier boetes opgelegd met een totale hoogte van 29 miljoen euro.

Daarnaast richt de Ksa zich op dienstverleners die illegale aanbieders faciliteren, zoals betaal- en internetdiensten. Diverse betaaldienstverleners werden aangesproken om hun samenwerking met illegale aanbieders te stoppen, wat leidde tot een terugloop in de inzetbaarheid van betaalmethoden op illegale websites in 2023. Deze aanpak zorgt jaarlijks voor een verdere beperking van de **bereikbaarheid van het illegale aanbod voor spelers**. Het is echter denkbaar dat de aanbieders die gehoor geven aan de maatregelen van de Ksa tot de categorie ‘grijze’ aanbieders behoren; aanbieders die weliswaar illegaal op de Nederlandse markt actief waren, maar bijvoorbeeld in andere landen onder de daar geldende wet- en regelgeving opereerden. Er ontstaat hierdoor een balancerend mechanisme dat ervoor zorgt dat ‘grijs’ aanbod op termijn grotendeels of geheel verdwijnt. Doordat illegale aanbieders die enige verantwoordelijkheid voelen om te voldoen aan de aanwijzing van de Ksa zich terugtrekken van de Nederlandse markt, is het denkbaar dat op den duur alleen illegale aanbieders overblijven die geen boodschap hebben aan het Nederlandse gezag. Het is mogelijk dat het resterende illegale aanbod van mindere kwaliteit is, bijvoorbeeld op het gebied van betrouwbaarheid, consumentenbescherming en verantwoord spelaanbod, en dat spelers dit opmerken wanneer zij ervan gebruik maken of bijvoorbeeld reviews raadplegen. Het is daardoor niet ondenkbaar dat het illegale aanbod moeilijker bereikbaar wordt, maar dat het resterende aanbod tegelijkertijd minder aantrekkelijk maar ook risicovoller wordt voor spelers.

Ongeacht de intensiteit en effectiviteit van handhaving is de bereikbaarheid van illegaal aanbod echter nooit volledig uit te bannen. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. Enerzijds kunnen Nederlandse spelers gebruik blijven maken van het **wereldwijde illegale aanbod**, waarbij nieuwe websites voortdurend ontstaan om handhavingsmaatregelen te ontwijken. Anderzijds maken sommige spelers gebruik van technische middelen, zoals VPN-diensten, om geografische beperkingen in Nederland te omzeilen en toegang te krijgen tot geblokkeerde platforms. Het gebruik van cryptovaluta biedt daarbij een extra mogelijkheid om anoniem betalingen te verrichten en illegale sites te blijven gebruiken. Handhaving zorgt er echter wel voor dat er drempels worden opgeworpen die ervoor zorgen dat een grote meerderheid van de spelers geen (onbewust) gebruik zal maken van illegaal aanbod. Het tweede belangrijke mechanisme om dit bewerkstelligen is het optreden tegen de promotie, vindbaarheid en ondersteuning van illegaal aanbod.

De Ksa **treedt op tegen de promotie van illegaal aanbod**, bijvoorbeeld op sociale mediaplatforms zoals Facebook, Instagram en TikTok en affiliatie websites. In 2023 onderzocht de Ksa 82 meldingen van illegale promotie via diensten van Meta, waarbij in 50 gevallen een overtreding werd vastgesteld en content meestal direct werd verwijderd. Cijfers ontbreken om te duiden welk aandeel van de totale promotie dit omvat. Daarnaast legt de Ksa contact met zogenaamde bevorderaars, vaak affiliatie websites die tegen betaling promotieartikelen plaatsen voor illegale aanbieders. Deze handhaving beperkt niet alleen de promotie van illegale websites, maar versterkt ook de **herkenbaarheid van het legale aanbod**, zodat spelers eenvoudiger onderscheid kunnen maken tussen legale en illegale aanbieders, wat bijdraagt aan de **kanalisatie** naar legale platforms.

De overheid stuurt op kanalisatie middels twee belangrijke balancerende mechanisme: aanbod- en promotiegerichte handhaving. In de afgelopen jaren zijn er successen geboekt. De aard van het illegale aanbod via het internet maakt echter dat beide mechanisme illegaal aanbod nooit geheel zullen kunnen uitbannen. Momenteel is het bijvoorbeeld nog zeer gemakkelijk om informatie te vinden over spelen bij illegaal aanbod, de zoekterm: ‘CRUKS inschrijving omzeilen’ of ‘spelen bij buitenlandse online casino’s’ levert via een populaire zoekmachine tal van advertenties en websites op die een speler informatie verschaffen over het gebruiken van illegaal aanbod. In de volgende sectie beschrijven wij enkele inzichten uit het model die de aanpak verder kunnen versterken.



Figuur 3.14: Het complete kanalisatiesubmodel laat zien hoe kanalisatie tot stand komt en welke maatregelen de overheid op hoofdlijnen treft om de kanalisatie te vergroten.

### 3.3.4 Inzichten voor toekomstig beleid

**Illegaal kansspelaanbod blijft altijd toegankelijk en aantrekkelijk voor een subgroep.**

- › Het bereiken van illegaal aanbod is nooit volledig uit te bannen. Spelers met enige kennis van bijvoorbeeld het maken van een VPN-verbinding en het gebruik van cryptovaluta zullen altijd in staat zijn om te spelen op een zich steeds vernieuwend aanbod van internationale kansspelwebsites.
- › Sommige illegale aanbieders zullen altijd, indien zij dat wensen, gunstigere RTP en bonussen kunnen bieden dan legale aanbieders. Aangezien zij geen kosten hoeven te maken voor belasting, afdrachten en zorgplicht.
- › Hieruit volgt dat de doorgewinterde speler die wenst illegaal te spelen, bijvoorbeeld voor bepaalde speleigenschappen, RTP of bonussen, hier niet van weerhouden kan worden. Zij zullen doorgaans ook niet beïnvloed worden door andere informatie, bijvoorbeeld over de risico's.

**Inzet op onderdrukken reclame en bereikbaarheid van illegaal aanbod beschermd de gemiddelde speler.**

- › Het is echter wel wenselijk dat de overheid blijft inzetten op het onderdrukken van de bereikbaarheid en de bekendheid van het illegale aanbod. Zodoende kunnen tenminste de spelers beschermd worden die niet zelf extra stappen doorlopen om illegaal aanbod

te bereiken. Op het moment valt het bijvoorbeeld op dat het nog erg gemakkelijk is om via zoekmachines informatie over illegale aanbieders te vinden en instructies te vinden waarmee websites bezocht kunnen worden die in Nederland niet toegankelijk zijn.

- › De spil voor het ontmoedigen van mensen om bij illegale aanbieders te spelen kan worden gevonden in hun eigen motivatie, een overgrote meerderheid hecht waarde aan het spelen bij een legale aanbieder en de kwaliteit van het aanbod. Een aandachtspunt is wel dat nog altijd veel spelers legaal niet goed van illegaal kunnen onderscheiden. Het is daarom wenselijk om te blijven inzetten op het herkenbaar maken van legale websites en het benadrukken van de risico's van het spelen bij illegale aanbieders.

### **Grootschallige dekanalisatie niet waarschijnlijk na aanscherpen van kansspelbeleid.**

- › Er bestaan zorgen dat nieuwe maatregelen om spelers te beschermen binnen het legale aanbod het legale aanbod minder aantrekkelijk zou maken. De zorg is dan, dat spelers vertrekken naar het illegale aanbod. Dit effect valt niet te voorspellen, echter, het lijkt ons aannemelijk dat de hier geschetste dynamieken het overstappen van spelers naar de illegale markt zullen beperken: omdat spelers liever bij legaal aanbod spelen, de bekendheid van het legale aanbod vele malen groter is, slechts een kleine groep speler zijn keuze voor een website laat afhangen van RTPs en bonussen, de bereikbaarheid van het illegale aanbod vele malen kleiner is dan enkele jaren geleden. Indien de bereikbaarheid en bekendheid van het illegale aanbod voldoende wordt beperkt zullen met name fanatieke spelers overstappen die bereid zijn extra stappen te zetten om het illegale aanbod te bereiken.

### **Toeleiding naar zorg cruciaal, ook voor spelers die zich begeven buiten het legale aanbod.**

- › Indien personen 'verdwijnen' in het illegale kansspelcircuit is ook de mogelijkheid verloren om hun spelgedrag te monitoren en in te grijpen. Het blijft dus belangrijk dat zorg voor de persoon en de omgeving van de persoon geactiveerd kan worden via andere routes, zoals bijvoorbeeld het Loket Kansspel, de huisarts en de GGZ.

### **Integraal beleid richting (onbedoelde) facilitatoren.**

- › Een gezamenlijke aanpak met betaaldiensten, zoekdiensten, sociale mediaplatforms en hostingdiensten kan bijdragen aan het snel detecteren en verwijderen van illegale content of het gebruik ervan bemoeilijken. Deze aanpak is vergelijkbaar met de aanpak van online fraude. Voor online fraude is in de afgelopen jaren een integrale aanpak ontwikkeld. De lessen hieruit kunnen benut worden voor de online kansspelen aanpak, mogelijk kan er zelfs gezamenlijk opgetrokken worden richting de internetbranche en bancaire sector.
- › Online kansspelen zijn grens overstijgend. Er bestaan verschillen in beleid maar desondanks worstelt een groot aantal landen binnen en buiten de Europese Unie met vergelijkbare problematiek. Een gezamenlijke ontwikkeling van regelgeving en afstemming van toezicht- en handhavingsactiviteiten bij aanbieders en facilitators kan bijdragen aan het beschermen van spelers en tegengaan van illegaal aanbod.

## 4 Conclusie

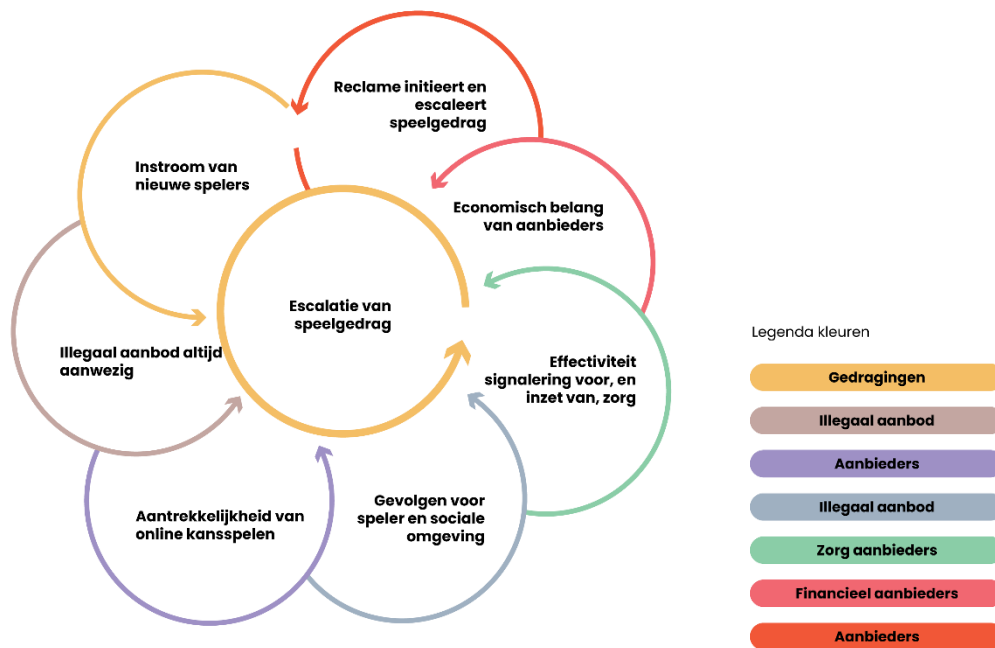
### 4.1 Bevindingen

#### 4.1.1 Escalatie van speelgedrag

Online gokken is een systeem met een sterke neiging tot escalatie, aangedreven door positieve feedbackloops in zowel vraag als aanbod. Cognitieve biases, de prikkels van spelen en de opwinding van geld winnen maken gokken bijzonder aantrekkelijk voor een deel van de populatie. Individuele balancerende mechanismen, zoals stoppen bij een bepaald verlies, zijn voor een deel van de spelers niet opgewassen tegen de zelfversterkende mechanismen. De lage drempel om te spelen, onbeperkte beschikbaarheid, verleidelijke reclame en risicovolle speleigenschappen versterken deze aantrekkingskracht verder. Reclame, normalisatie van gokken en mond-tot-mond reclame zorgen voor een instroom van spelers en escalatie van speelgedrag. Het economisch belang van aanbieders voedt deze dynamiek, omdat winstgevendheid direct gekoppeld is aan meer spelers en frequentere en hogere inzet. Het illegale aanbod blijft daarnaast altijd aanwezig, wat een alternatieve route biedt voor spelers die door remmende maatregelen worden ontmoedigd binnen de legale markt te spelen.

De beschermende maatregelen tegen onmatig speelgedrag en ter preventie van verslaving zijn niet in staat gebleken deze zelfversterkende feedbackloops afdoende te bedwingen. Een gebrek aan (tijdige) signalering en interventie bij risicovol speelgedrag door aanbieders en spelers en hun omgeving, vergroot de kans op ernstige financiële, sociale en persoonlijke gevolgen. Deze complexiteit maakt het tot op heden lastig om de zelfversterkende processen effectief te doorbreken.





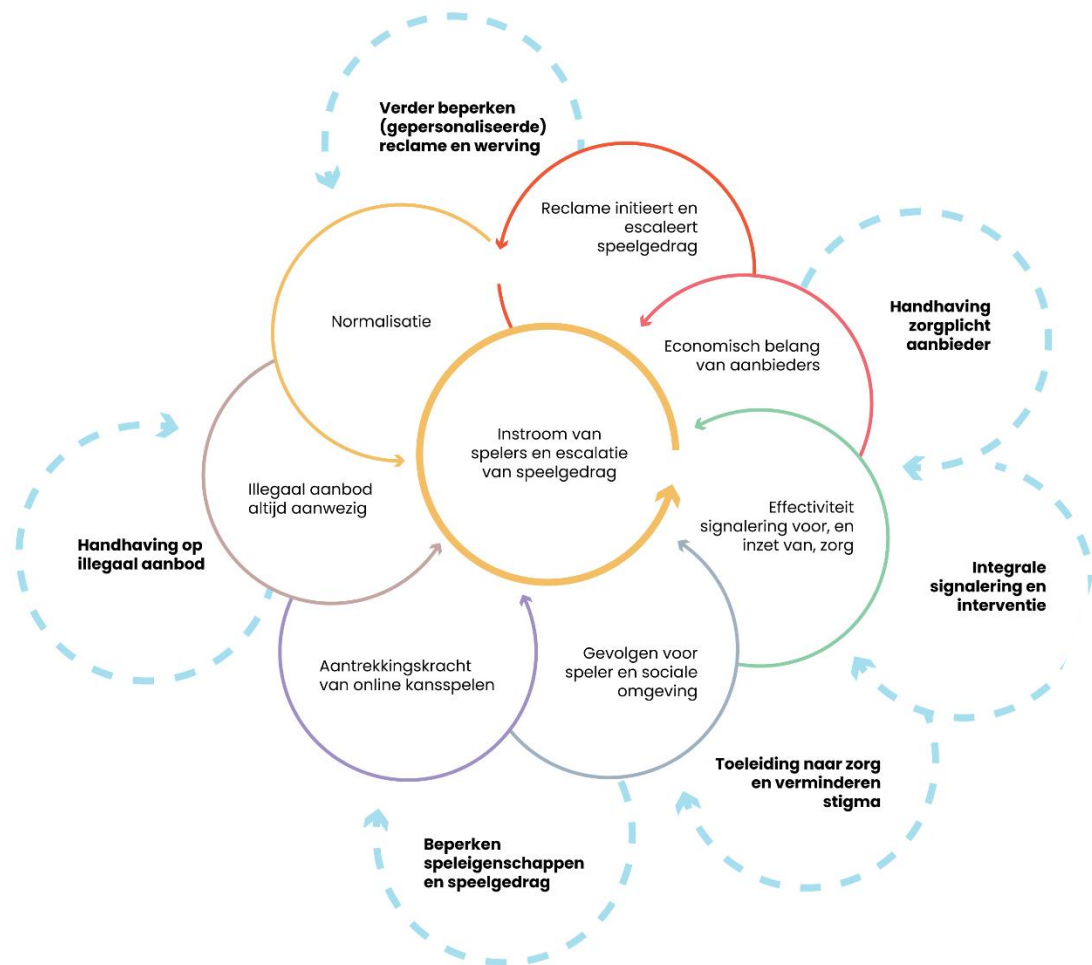
**Figuur 4.1:** Een overzicht van de belangrijkste mechanismen die escalatie van het aantal spelers en het speelgedrag veroorzaken.

## 4.1.2 Huidig beleid

Het beleid beoogt spelers te beschermen. Na de invoering van de Wet koa waren er beperkte remmende mechanismen om de groei en problematiek in het online kansspelsysteem bij te sturen. Op hoofdlijnen zijn er vijf van deze remmende mechanismen te onderkennen:

- › Wet- en regelgeving ter beperking van reclame en werving: Ter beperking van de instroom van nieuwe spelers en verdere escalatie speelgedrag, ook door middel van beperking van reclame en werving voor risicovolle kansspelen.
- › Speellimieten: Om grenzen te stellen aan het financieel risico dat spelers lopen.
- › Invulling zorgplicht aanbieders: Gericht op tijdige signalering en interventie bij risicovol speelgedrag.
- › Handhaving op illegaal aanbod: Om de bekendheid, aantrekkelijkheid en bereikbaarheid van illegale goksites verder te beperken.
- › Aansluiting op zorg en ondersteuning voor mensen met onmatig speelgedrag.





**Figuur 4.2:** Een overzicht van de zelfversterkende mechanisme en een aantal van de belangrijkste beleidsinstrumenten die momenteel worden ingezet om escalatie tegen te werken.

### 4.1.3 Denkrichtingen voor beleidsontwikkeling

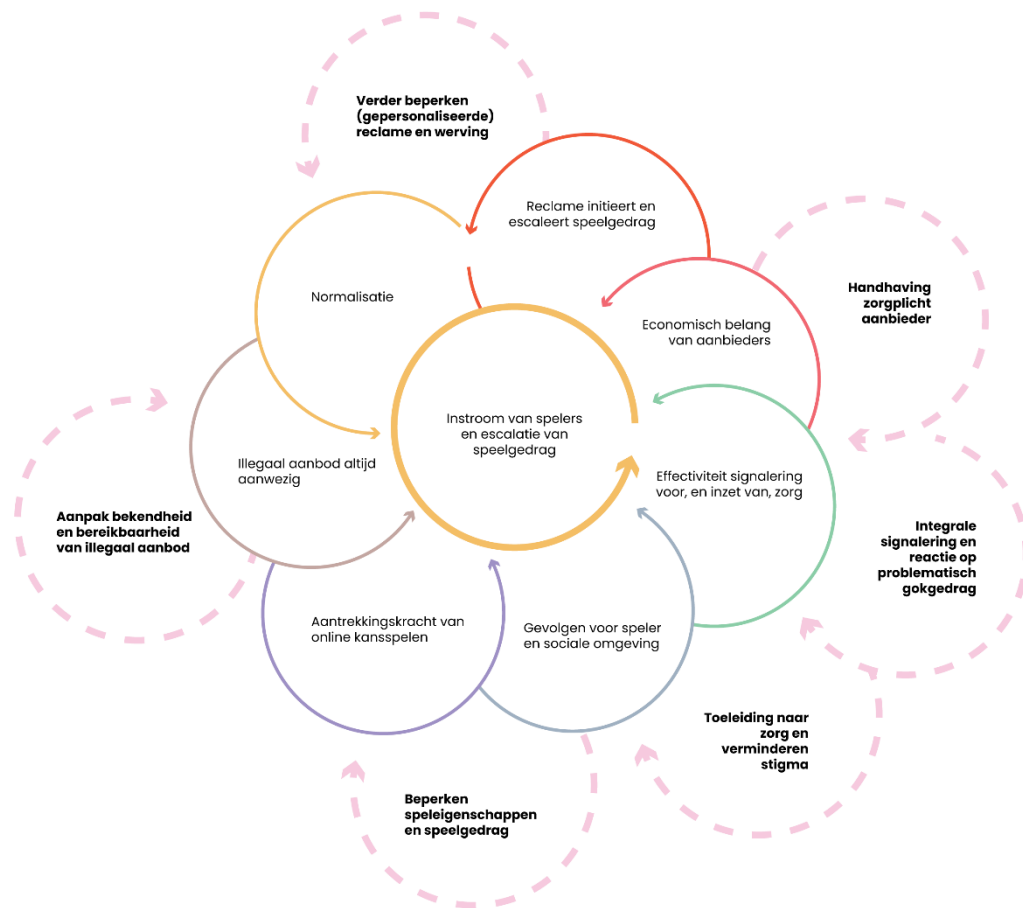
In de afgelopen jaren is de wet- en regelgeving en handhaving gericht op online kansspelen aangescherpt. De zelfversterkende processen die online gokken en de bijbehorende problematiek versterken zijn talrijk en krachtig. De beschreven dynamieken onderstrepen de noodzaak van een aangescherpt beleid om effectief tegenwicht te bieden en de (potentiële) spelers beter te beschermen. Gokken brengt inherent het risico met zich mee dat, zelfs binnen een aangescherpt beleid, bij een deel van de spelers het gokgedrag escaleert, met ernstige gevolgen voor henzelf en hun omgeving. In hoofdstuk 3 bieden wij in secties 3.1.3, 3.2.4 en 3.3.4 voor drie onderwerpen aangrijpingspunten voor toekomstig beleid.

Samengevat omvatten deze de volgende denkrichtingen (gevisualiseerd in Figuur 4.3):

- › **Speleigenschappen en speelgedrag:** Limieten op speeltijd, speelsnelheid, en andere risico verhogende spel- en platformeigenschappen kunnen escalatie in het speelgedrag afremmen of onderbreken.
- › **Reclame en werving:** Het verder beperken van (gepersonaliseerde) reclame en werving kan het initiëren en escaleren van gokgedrag verder beperken.
- › **Zorgplicht van aanbieders:** Beperk de escalatie van gokproblematiek, zo ver als mogelijk. Zorg voor duidelijke richtlijnen voor aanbieders van signalering van, en interventies bij,

risicovol speelgedrag. Weeg hierin mee dat ook gokgedrag onder de grens van ‘verslaafd’ schadelijk kan zijn voor de speler en de sociale omgeving. Dit vraagt verbeterde en aangescherpte richtlijnen. Versterk de naleving middels handhaving.

- › **Integrale signalering en reactie op problematisch gokgedrag:** Werk aan overkoepelende en integrale limieten, signalering en inzet van interventies.
- › **Toeleiding naar zorg en verminderen stigma:** Verbeter daarom de bewustwording van risico’s, vergroot de bekendheid van en toegang tot zorg, en stimuleer openheid over gokproblemen.
- › **Aanpak bekendheid en bereikbaarheid van illegaal aanbod:** Intensiveer handhaving en samenwerking met commerciële partijen en internationale partners om het gebruik van illegale aanbieders verder te belemmeren. Volledig uitbannen is naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk, maar barrières kunnen de bereikbaarheid en bekendheid van het illegale aanbod wel terugdringen onder gemiddelde spelers.



**Figuur 4.3:** Een overzicht van de zelfversterkende mechanisme en de denkrichtingen voor toekomstig beleid. Deze zijn deels aanscherpingen van het huidige beleid.

## 4.2 Mogelijk vervolg: de dynamiek simuleren

Het huidige onderzoek maakt gebruik van een causal loop model (CLD) om de dynamiek van online kansspelen kwalitatief te beschrijven. Dit biedt een waardevol inzicht in de samenhang tussen variabelen en de feedbackloops die het systeemgedrag bepalen. Echter, een CLD is vooral geschikt om de kwalitatieve structuur van een systeem te verkennen en beperkt bruikbaar voor het kwantitatief analyseren van trends en beleid. Hier kan een stock-and-flow simulatiemodel (SFD) een belangrijke aanvulling bieden.

Een SFD bouwt voort op de inzichten uit het CLD, maar gaat verder door kwantitatieve relaties tussen variabelen vast te leggen. Het model maakt het mogelijk om veranderingen in de stocks (zoals het aantal spelers bij legale en illegale aanbieders) en flows (zoals instroom, uitstroom en verschuivingen tussen risicogroepen) over tijd te simuleren. Een simulatiemodel kan in de eerste plaats worden gebruikt om de ontwikkelingen tot dusver te onderzoeken. Dit gebeurt door ontwikkelingen uit het verleden te reproduceren en zo aannames over de sterkte van effecten te valideren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het effect van reclame, de aantrekkelijkheid van het illegale aanbod en het aandeel onmatige spelers. Vervolgens kunnen er op basis van deze inzichten toekomstscenario's worden opgesteld. Hierdoor wordt niet alleen inzicht verkregen in hoe het systeem werkt, maar ook in hoe het zich ontwikkelt onder verschillende beleidsmaatregelen, externe ontwikkelingen en inherente onzekerheden. Enkele belangrijke onzekerheden worden in de volgende sectie besproken.

Een SFD biedt beleidsmakers een krachtiger instrument om de dynamiek van online kansspelen beter te begrijpen en lessen te trekken voor de ontwikkeling van toekomstig beleid. Met een SFD kunnen beleidsmakers scenario's testen, zoals het effect van nieuwe beleidsmaatregelen, en beter anticiperen op mogelijke neveneffecten.

## 4.3 Data en kennishiaten

Tijdens dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de beschikbare kennis en data toereikend zijn om een simulatiemodel te ontwikkelen. Hoewel het technisch haalbaar is om een SFD voor online kansspelen te ontwikkelen, beperken hiaten in de beschikbare data en kennis de nauwkeurigheid van zowel het huidige causal loop model als een toekomstig simulatiemodel. Het is echter belangrijk om op te merken dat deze beperkingen het nut van een dergelijk model niet in de weg hoeven te staan. Het gestructureerd in kaart brengen en doorrekenen van aannames kan immers waardevolle inzichten opleveren die met andere methoden niet bereikt kunnen worden.

Concreet betekent dit dat bepaalde causale verbanden gebaseerd moeten worden op aannames. De onzekerheid kan verder worden meegewogen middels bandbreedtes. Een aantal van de kennis- en datahiaten die in dit onderzoek aan het licht kwamen zijn:

### › De speler

- **Gevolgen van gokproblematiek:** Er is beperkt inzicht in welke mate en hoe snel gokproblematiek leidt tot negatieve uitkomsten zoals werkloosheid, scheidingen en huiselijk geweld.
- **Populatie vatbaar voor spelverslaving:** Het aandeel van de populatie dat vatbaar is voor spelverslaving is moeilijk te bepalen, mogelijk veranderlijk, en waarschijnlijk afhankelijk van een combinatie van onderliggende factoren zoals, psychologische kwetsbaarheid, verschuivende attitudes t.o.v. gokken en sociale omstandigheden.

- **Geïntegreerde data per speler:** Data op het niveau van individuele aanbieders en spelersaccounts is wel beschikbaar, maar geïntegreerde datasets zijn (nog) niet toegankelijk voor onderzoek. Dit beperkt de mogelijkheid om patronen en correlaties te analyseren aangezien data niet per speler gekoppeld is.
- **Effectiviteit van interventies:** Diverse wetenschappelijke studies wijzen op de effectiviteit van verschillende interventies. Er is echter nog geen wetenschappelijke consensus over de exacte effectiviteit van afzonderlijke interventies of over welke combinatie van interventies het meest effectief is.

#### › Markt

- **Keuzeruimte en gedrag van aanbieders:** Er is onvoldoende inzicht in hoe aanbieders keuzes maken binnen de legale en illegale markten, bijvoorbeeld met betrekking tot kosten door afdrachten, promotie middels bonussen, reclame en werving en prijsmodellen en hoe zij daadwerkelijk zullen reageren op bepaalde beleidswijzigingen.
- **Achterliggende marktstructuur:** Beperkte kennis over de rol van spelontwikkelaars en andere achterliggende partijen in de online kansspelmarkt bemoeilijkt een volledig begrip van de marktmechanismen.
- **Concretiseren van sturingswaarden:** Als onderdeel van de beleidsontwikkeling wordt gekeken naar meetbare factoren en normwaarden om onmatig speelgedrag te definiëren en meetbaar te maken. Op basis van dergelijke normwaardes kan beleid worden verrijkt en de zorgplicht worden verbeterd.

#### › Kanalisatie

- **Promotie van illegaal aanbod:** Er is nauwelijks data beschikbaar over de omvang en impact van promotie voor illegaal aanbod, zowel online als via andere kanalen. Het is hierdoor ook lastig om in te schatten in welke mate handhaving effectief is.
- **Drijfveren voor keuze legale vs. illegale aanbieders:** Zowel in Nederland als internationaal is er beperkt inzicht in redenen waarom en momenten waarop spelers overstappen van legaal naar illegaal aanbod en visa versa, evenals de demografische kenmerken van gebruikers van illegaal aanbod.
- **Speelgedrag bij illegale aanbieders:** Er is geen inzicht in het gedrag van spelers bij illegale aanbieders, zoals hoeveel tijd en geld zij besteden en welke speltypen zij verkiezen.

# Referenties

- Blom, T., Boiten, M., Hanswijk, M., Stone, S., Crielaard, J. & Bongers, F. (2024). Drie jaar legaal online gokken: Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand. Dialogic. Retrieved from <http://hdl.handle.net/20.500.12832/3407>
- Chóliz, M. (2016). The challenge of online gambling: The effect of legalization on the increase in online gambling addiction. *Journal of Gambling Studies*, 32(2), 749-756. <https://doi.org/10.1007/s10899-015-9558-6>
- Delfabbro, P. H. & King, D. L. (2021). The value of voluntary vs. mandatory responsible gambling limit-setting systems: A review of the evidence. *International Gambling Studies*, 21(2), 255-271.
- Dingle, G. A., Cruwys, T. & Frings, D. (2015). Social identities as pathways into and out of addiction. *Frontiers in Psychology*, 6, Article 1795. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2015.01795>
- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H.-J., Meyer, C. & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *The European Journal of Health Economics*, 19(7), 967-978. <https://doi.org/10.1007/s10198-017-0945-z>
- Fiskaali, A., Stenbro, A. W., Marcussen, T. & Rask, M. T. (2023). Preventive interventions and harm reduction in online and electronic gambling: A systematic review. *Journal of Gambling Studies*, 39(2), 883-911.
- Gainsbury, S., Parke, J. & Suhonen, N. (2013). Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection, and regulation of online gambling sites. *Computers in Human Behavior*, 29(1), 235-245. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2012.08.010>
- Gainsbury, S. M. (2015). Online gambling addiction: The relationship between internet gambling and disordered gambling. *Current Addiction Reports*, 2(2), 185-193. <https://doi.org/10.1007/s40429-015-0057-8>
- Ghelfi, M., Scattola, P., Giudici, G. & Velasco, V. (2023). Online gambling: A systematic review of risk and protective factors in the adult population. *Journal of Gambling Studies*, 40(2), 673-699. <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10258-3>
- Grizzard, M., Tamborini, R., Sherry, J. L., Weber, R., Prabhu, S., Hahn, L. & Idzik, P. (2015). The thrill is gone, but you might not know: Habituation and generalization of biophysiological and self-reported arousal responses to video games. *Communication Monographs*, 82(1), 64-87. <https://doi.org/10.1080/03637751.2014.971418>
- Hollander, D., Van Miltenburg, C., Klein Kranenburg, L. & Bouwmeester, J. (2023). Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers. Amsterdam: I&O Research.
- Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving (IVO). (2016). Anders uit de schulden: Wat werkt voor mensen met een verslaving? Rotterdam: IVO Instituut.
- Ipsos I&O (2023). Peiling kansspelen jongvolwassenen. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- Ipsos I&O (2024a). Perspectief van Nederlanders op kansspelen. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

- Ipsos I&O (2024b). Deelname aan kansspelen in Nederland: Meting 2024. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- Kaal, M. & van Thiel, L. (2022). Onderzoek spelersvoorkeuren 2022: Een onderzoek naar online gokken. Kantar Public. Retrieved from <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/november/ksa-stop-cashback-bonussen/>
- Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen.
- Kansspelautoriteit. (2022a). Kansspelautoriteit: Stop cashbackbonussen. Retrieved from <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/november/ksa-stop-cashback-bonussen/>
- Kansspelautoriteit. (2022b). Deelrapportage gedragsinzichten instellen speellimieten. Den Haag: Kansspelautoriteit.
- Kansspelautoriteit (2023a). Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen.
- Kansspelautoriteit (2023b). Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2023.
- Kansspelautoriteit (2024). Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2024.
- Kim, H.S., Wohl, M.J.A., Gupta, R. & Derevensky, J.L. (2017). Why do young adults gamble online? A qualitative study of motivations to transition from social casino games to online gambling. *Asian Journal of Gambling Issues and Public Health*, 7(1), Article 6. <https://doi.org/10.1186/s40405-017-0025-4>
- Korteling, J.E., Gerritsma, J.Y.J. & Toet, A. (2021). Retention and transfer of cognitive bias mitigation interventions: A systematic literature study. *Frontiers in Psychology*, 12, Article 629354. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.629354>
- Krawczyk, M. & Własiuk, Ł. (2021). Advertising slogans in the gambling industry: Content analysis informed by the heuristics and biases literature. *Journal of Gambling Issues*, 47. <https://doi.org/10.4309/jgi.2021.47.6>
- Ladouceur, R., Shaffer, P., Blaszczynski, A. & Shaffer, H. J. (2017). Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. *Addiction Research & Theory*, 25(3), 225-235.
- Mazar, A., Williams, R.J., Stanek, E.J. et al. The importance of friends and family to recreational gambling, at-risk gambling, and problem gambling. *BMC Public Health* 18, 1080 (2018). <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5988-2>
- Pisarska, A. & Ostaszewski, K. (2020). Factors associated with youth gambling: Longitudinal study among high school students. *Public Health*, 184, 33-40. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.017>
- Ricketts, M. (2014). Making health information personal: How anecdotes bring concepts to life. In *Packaging digital information for enhanced learning and analysis: Data visualization, spatialization, and multidimensionality* (pp. 1-36). IGI Global.
- Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 12 juni 2024 tot wijziging van de Regeling kansspelen op afstand en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen inzakespeellimieten en aanvullende maatregelen ten behoeve van bewusterspeelgedrag (Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag) (*Stcrt.* 2024, 19648). <https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-19648.html>
- Sagoe, D., Griffiths, M.D., Erevik, E.K., Høyland, T., Leino, T., Lande, I.A., ... & Pallesen, S. (2021). Internet-based treatment of gambling problems: A systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. *Journal of Behavioral Addictions*, 10(3), 546-565.

- Schellekens, A.F.A. (2023). Gokken met gezondheid: Advies over online kansspelen. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/gokken-met-gezondheid-advies-online-kansspelen>
- Sirola, A., Kaakinen, M. & Oksanen, A. (2018). Excessive gambling and online gambling communities. *Journal of Gambling Studies*, 34(4), 1313-1325. <https://doi.org/10.1007/s10899-018-9772-0>
- Slutske, W. S., Richmond-Rakerd, L.S. & Piasecki, T. M. (2023). Disordered gambling in a longitudinal birth cohort: From childhood precursors to adult life outcomes. *Psychological Medicine*, 53, 5800-5808.
- Teeven, F. (2011). *Visie op het kansspelbeleid* [Kamerbrief]. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124.
- Staatssecretaris Rechtsbescherming. (2024). Beslisnota bij voortgangsbrief kansspelen op afstand 2024. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Sulkunen, P., Babor, T.F., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V. et al. (2021). Setting limits: Gambling, science and public policy— Summary of results. *Addiction*, 116(1), 32–40. <https://doi.org/10.1111/add.15241>
- Van Baaren, R. (2023). Deelrapportage gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten: Customer Journey Analyse en Adviezen. Bureau Dijksterhuis en Van Baaren, WODC. Retrieved from <http://hdl.handle.net/20.500.12832/3332>
- Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V., Reith, G., Livingstone, C., Sparrow, M., Tran, L.T. et al. (2024). The Lancet Public Health Commission on Gambling. *The Lancet Public Health*, 9(11), e950–e994. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00167-1](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00167-1)
- Winninghoff, M., Jansen, A. (2023). Communicatie over de risico's van kansspelen en beschikbare hulpmiddelen voor jongeren. Ferro Explore. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/26/tk-bijlage-2-ferro-explore-communicatie-over-de-ricos-van-kansspelen-en-beschikbare-hulpmiddelen-voor-jongeren-kwalitatief>.

---

# Distributielijst

ONGERUBRICEERD Releasable to the public | TNO 2025 R10223

## JENV

Programmabegeleider  
DGSenB  
H.M.J. Ezendam pdf

Co-referent  
DGSenB  
M. Korteweg pdf

Directie X  
- x@minjenv.nl pdf  
- H. Hanoeman pdf  
- B. ter Luun pdf

Projectbegeleider  
DGSenB  
F.C.R. Meerts pdf  
M. Braun pdf

## TNO

*Ten behoeve van opname in bibliotheek en distributie binnen TNO door:*

*TNO Bibliotheek (RIS) locatie Den Haag link*

VP-manager VM/KOP  
G.R. Jansen-Ferdinandus email-alert

Projectleider  
L.W.P Bannenbergh email-alert

Research manager projectleider  
M. Hasberg email-alert

G.A. Veldhuis email-alert  
K. Spaanderman email-alert  
B. Châtel email-alert



Defence, Safety & Security

Oude Waalsdorperweg 63  
2597 AK Den Haag  
[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

**TNO** innovation  
for life