

Aan:  
Kansspelautoriteit  
T.a.v. Mevr. J. Fanoy  
[toezicht@kansspelautoriteit.nl](mailto:toezicht@kansspelautoriteit.nl)

Amersfoort, 20 februari 2024

*Betreft: reactie consultatie gewijzigde Beleidsregels verantwoord spelen*

Geachte mevrouw Fanoy,

Op 21 december 2023 heeft u Verslavingskunde Nederland (VKN) gevraagd om te reageren op de voorgenomen wijzigingen van de Beleidsregels verantwoord spelen en deze te beoordelen op uitvoerbaarheid. Namens Verslavingskunde Nederland en de Nederlandse GGz treft u hierbij onze reactie aan.

#### *Definities*

Ten eerste constateren wij dat de definities zijn aangepast. Onder punt 4. is een definitie toegevoegd van “netto-stortingen”. Deze definitie lijkt te zijn toegevoegd in het kader van de voorgenomen wijzigingen in artikel 3.1.12.

#### *Paragraaf 2*

##### *Artikel 2.5*

Ten tweede constateren wij dat artikel 2.5, eerste lid, is aangepast. Dat artikel heeft betrekking op wervings- en reclameactiviteiten die zijn gericht op kwetsbare groepen van personen. Daaronder verstaat de Kansspelautoriteit in ieder geval consumenten met een verstandelijke beperking, consumenten die een verslaving aan kansspelen hebben of in het verleden hebben gehad en consumenten die niet meer dan het sociaal minimum als bedoeld in artikel 2 van de Toeslagenwet te besteden hebben.

Deze uitbreiding ten opzichte van de huidige Beleidsregels vinden wij verstandig. Consumenten die op of onder het sociaal minimum zitten en niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien zijn extra gevoelig voor gokverslaving. Op grond daarvan kunnen ook deze consumenten worden aangemerkt als kwetsbaar.

Ook de voorgestelde uitbreiding in artikel 2.5, tweede lid, vinden wij een verbetering. Op grond daarvan kan de Kansspelautoriteit straks allerlei aspecten betrekken bij de beoordeling of wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders zijn gericht op kwetsbare groepen van

personen. Niet alleen de inhoud, maar ook producten, diensten, personen of organisaties kunnen in dat kader relevant zijn.

De voorgestelde uitbreiding in artikel 2.5, derde lid, met “andere associaties met een vergunninghouder” vinden wij te onduidelijk en te summier toegelicht. Logo’s, namen van een kansspel of namen van een vergunninghouder zijn concrete zaken. Daarentegen is een “andere associatie met een vergunninghouder” subjectief. Wanneer en onder welke omstandigheden is er sprake van een associatie met een vergunninghouder? Wij raden u aan om dit verder uit te werken en nader toe te lichten, om meer duidelijkheid te geven over de invulling daarvan.

De voorgestelde uitbreiding in artikel 2.5, derde lid, naar producten die aan personen van een kwetsbare groep worden verstrekt, zoals merchandise, lijkt ons eveneens een verbetering.

Wel vragen wij ons af waarom het huidige onderdeel c. in artikel 2.5, tweede lid, dat betrekking heeft op websites en social media die gericht zijn op een of meer kwetsbare groepen van personen, is komen te vervallen. Daarmee blijven alleen producten en fysieke reclame over.

#### *Artikel 2.7*

Op grond van artikel 2.7 kan de Kansspelautoriteit beoordelen of houders van een vergunning voor andere kansspelen dan online kansspelen wervings- en reclameactiviteiten verrichten die sterke gelijkenis tonen met online kansspelen, de indruk wekken dat ze online kansspelen (mede) aanprijzen of op een andere manier verwijzen naar online kansspelen.

Dit artikel heeft betrekking op aanbieders die zowel fysieke als online kansspelen aanbieden, zoals Holland Casino en Jack’s. Het is goed dat hiertegen wordt opgetreden. Daarmee kan worden voorkomen dat dergelijke aanbieders alsnog ongericht reclame kunnen maken voor hun online aanbod.

#### *Artikel 2.8*

Op grond van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, mag voor wervings- en reclamedoeleinden geen gebruik worden gemaakt van individuele beroepssporters, een team bestaande uit beroepssporters en andere rolmodellen.

In artikel 2.8 staat omschreven wat de Kansspelautoriteit hieronder verstaat. Deze omschrijving geldt zowel voor land-based als online aanbieders. Ook hier is sprake van concrete zaken, zoals het voor wervings- en reclamedoeleinden gebruik maken van afbeeldingen, video-opnames, geluidsopnames en namen van de rolmodellen. Wij vragen ons af of dit de lading voldoende dekt en of hier niet bijvoorbeeld ook live-optredens aan moeten worden toegevoegd. Een rolmodel kan immers ook op een beurs of tijdens een evenement reclame maken voor kansspelen.

Daarnaast is er sprake van “een andere associatie” met het rolmodel in een wervings- en reclameactiviteit. Wanneer en onder welke omstandigheden is er sprake van een associatie met een rolmodel? Wij raden u aan om dit verder uit te werken en nader toe te lichten, om meer duidelijkheid te geven over de invulling daarvan.

### *Artikel 2.9*

Voor zover wij begrijpen is een neutrale vermelding van de naam, het merk, het beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van online aanbieders toegestaan tot 1 juli 2025, als het gaat om sportsponsoring voor online kansspelen.

Op grond van artikel 2.9 verstaat de Kansspelautoriteit hier in ieder geval onder een neutrale vermelding van het logo van een vergunninghouder op de sportkleding van individuele beroepssporters of teams bestaande uit beroepssporters. Dat lijkt ons een goede uitleg van sportsponsoring. Wel vragen wij ons af waarom er in dit artikel is gekozen voor de toevoeging “in ieder geval”. Zijn er andere manieren denkbaar van een neutrale vermelding en zo ja, welke?

Daarnaast zou het wat ons betreft nuttig zijn om in de toelichting expliciet te vermelden dat sportsponsoring voor online kansspelen is toegestaan tot 1 juli 2025.

Overigens wijzen wij u erop dat de verwijzing in de toelichting naar het Besluit ongerichte reclame niet geheel correct is. Het besluit wordt aangehaald als: Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Staatsblad 2023, 120).

### *Paragraaf 3*

#### *Artikel 3.1.10*

De toevoeging van consumenten die niet meer dan het sociaal minimum als bedoeld in artikel 2 van de Toeslagenwet te besteden hebben aan groepen die als kwetsbaar worden beschouwd in artikel 3.1.10, zevende lid, onder a, zodat ook zij worden meegenomen in het verslavingspreventiebeleid van vergunninghouders, lijkt ons zinvol en in lijn met de voorgestelde aanpassing van artikel 2.5.

#### *Artikel 3.1.12*

De voorgestelde wijzigingen in artikel 3.1.12 zijn wat ons betreft een noodzakelijke toevoeging. In september 2023 bracht de Kansspelautoriteit nog een rapport uit over de invulling van de zorgplicht door online aanbieders. Daaruit bleek dat er sprake is van grote verschillen bij de uitvoering van de zorgplicht en dat online aanbieders de wettelijke zorgplicht onvoldoende naleven. Dit is een van de speerpunten in het Nederlandse kansspelbeleid en een van de pijlers van de Wet kansspelen op afstand. Wij vinden het buitengewoon zorgelijk dat de Kansspelautoriteit heeft geconcludeerd dat online aanbieders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen als een speler onmatig deelneemt of een gokverslaving heeft.

In het rapport is verder aangegeven dat uit gesprekken met vergunninghouders de wens naar voren komt om meer “guidance” bij de invulling van de zorgplicht. Ook hebben vergunninghouders blijkbaar gevraagd om een meer uniforme invulling of verduidelijking van bepaalde normen, zodat er een gelijk speelveld ontstaat en ze allemaal dezelfde regels naleven.

Wij vinden het goed dat de Kansspelautoriteit hier eindelijk aandacht aan besteedt en gevolg aan geeft. Wat ons betreft heeft deze aanscherping te lang op zich laten wachten, zeker nu de eerste vergunningen voor online kansspelen in oktober 2021 zijn verleend. Waar online aanbieders hebben verzuimd om snel en adequaat in te grijpen, zijn meer spelers in de problemen gekomen en hebben deze spelers ernstige schade geleden, hetgeen kan leiden tot meer kansspelverslaving. Dit had voorkomen kunnen (en moeten) worden door tijdig ingrijpen en een betere naleving van de zorgplicht.

Nu bekend is dat de naleving van de zorgplicht door online aanbieders ernstig tekortschiet, doen wij een dringend beroep op de Kansspelautoriteit om hier prioriteit aan te geven en in te grijpen waar nodig, niet alleen door middel van het aanscherpen van de beleidsregels, maar ook via het opleggen van boetes of andere sancties of (in het uiterste geval) via het intrekken van vergunningen. Wellicht zijn online aanbieders dan wel bereid om hun verantwoordelijkheid te nemen en de wettelijke verplichtingen na te leven.

#### *Vierde lid*

Op grond van het vierde lid moet een online aanbieder een signaal of redelijk vermoeden van onmatige deelname of een risico op kansspelverslaving zo snel mogelijk en in ieder geval binnen een uur kunnen onderkennen.

Wij vragen ons af waarom is gekozen voor de formulering “zo snel mogelijk en in ieder geval binnen een uur”? Waarom is niet gekozen voor de term “onverwijld”? En waarom wordt vergunninghouders de ruimte geboden om pas in te grijpen nadat 59 minuten zijn verstreken?

Zoals in de toelichting staat is het van groot belang dat een vergunninghouder tijdig ziet dat het misgaat en vervolgens ingrijpt. Volgens het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen wet gaat het zelfs om het “vroegtijdig” onderkennen van onmatige deelneming aan kansspelen of een risico op kansspelverslaving. Een speler kan in zeer korte tijd de controle verliezen over zijn speelgedrag, waarna hij in beslag wordt genomen door zijn verslaving en veel geld verliest, met alle nadelige gevolgen van dien. In dat soort gevallen kan het niet zo zijn dat de online aanbieder eerst een uur wacht, voordat hij ingrijpt. Dan is de schade al ontstaan en het leed al geleden.

Daarom stellen wij een andere formulering voor:

*Onder het vroegtijdig kunnen onderkennen van onmatige deelneming aan kansspelen of een risico op kansspelverslaving, als bedoeld in artikel 13, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, verstaat de raad van bestuur dat de vergunninghouder een signaal of redelijk vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving onverwijld, dan wel uiterlijk binnen een half uur kan onderkennen.*

Op deze manier wordt duidelijk dat een online aanbieder onverwijld (uiterlijk binnen een half uur) moet ingrijpen. Niet zo snel mogelijk en niet pas nadat er 59 minuten zijn verstreken.

#### *Vijfde lid*

In het vijfde lid staat een opsomming van de signalen die de raad van bestuur in ieder geval beschouwt als interne en externe signalen die wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving. Twee van deze signalen zijn verder uitgewerkt in het zesde lid (onder a) en zevende lid (onder j).

Wij vragen ons af waarom de andere signalen niet verder zijn uitgewerkt. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een signaal dat de speler overmatig probeert zijn verliezen terug te verdienen? Wat wordt verstaan onder andere voor de speler ongebruikelijke tijdstippen? Wanneer neemt iemand aanmerkelijk vaker deel dan de andere spelers bij de vergunninghouder? Wanneer vertoont iemand speelgedrag dat negatieve persoonlijke, sociale of maatschappelijke gevolgen veroorzaakt? Wanneer ontkent, vermijdt of negeert een speler de negatieve persoonlijke, sociale of maatschappelijke gevolgen van zijn speelgedrag?

Zeker nu de vergunninghouders zelf hebben gevraagd om meer "guidance" bij de invulling van de zorgplicht, raden wij u aan om ook de andere signalen verder uit te werken en nader toe te lichten, om meer duidelijkheid te geven over de invulling daarvan.

#### *Zesde lid*

In het zesde lid staat een nadere omschrijving van signalen dat de speler niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen.

Op grond van onderdeel e moet een vergunninghouder de netto-stortingen van de speler betrekken bij de beoordeling van zijn speelgedrag. Daarbij gaat het om drie verschillende situaties.

Ten eerste gaat het om de situatie dat de vergunninghouder op de hoogte is van het netto-inkomen van de speler en van het recreatief besteedbare deel daarvan. Als een speler in een kalendermaand netto-stortingen verricht van in totaal meer dan het recreatief te besteden deel van zijn maandelijkse netto-inkomen, dan is dat een signaal dat de speler niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen.

Ten tweede gaat het om de situatie dat een vergunninghouder wel op de hoogte is van het netto-inkomen van de speler, maar niet van het recreatief besteedbare deel daarvan. Dan moet de vergunninghouder uitgaan van 30% van het maandelijkse netto-inkomen van de speler.

Ten derde gaat het om de situatie dat een vergunninghouder niet op de hoogte is van het maandelijkse netto-inkomen van de speler en ook niet van het recreatief besteedbare deel daarvan. In die gevallen moet de vergunninghouder rekening houden met een standaardbedrag; het bedrag dat is gebaseerd op het mediane gestandaardiseerde inkomen zoals het CBS dat heeft vastgesteld en waarvan de Kansspelautoriteit het maandelijks recreatief besteedbare netto-deel heeft geschat. Het gaat om een bedrag van € 300,- voor jongvolwassenen en € 700,- voor spelers van 24 jaar en ouder.

### *Buffer*

Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat volgens het CBS gemiddeld 30% van het maandelijkse inkomen wordt besteed aan recreatie en sparen. Op grond van deze toelichting vinden wij het niet te verantwoorden dat een speler elke maand opnieuw het totale recreatief besteedbare deel van zijn netto-inkomen kan vergokken, laat staan dat er dan pas sprake zou zijn van een signaal dat de speler niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen.

Een speler die elke maand opnieuw het totale recreatief besteedbare deel van zijn netto-inkomen vergokt kan geen geld meer besteden aan (andere) recreatie of sparen. Daardoor raakt deze speler onherroepelijk in de financiële problemen, omdat hij geen buffer opbouwt waarmee hij onverwachte, grotere en noodzakelijke kosten kan betalen als deze zich voordoen.<sup>1</sup> Gevolg daarvan kan zijn dat deze speler meer gaat gokken om deze kosten alsnog te kunnen betalen, waardoor hij verder in de problemen komt. Daar komt nog eens bij dat dit signaal geldt per vergunninghouder. Dat betekent dat een speler bij iedere vergunninghouder opnieuw 30% van zijn maandelijkse netto-inkomen kan vergokken, voordat de vergunninghouder ingrijpt.

Op grond hiervan stellen wij voor om andere limieten te hanteren dan de voorgestelde 30% van het netto-inkomen, waar de Kansspelautoriteit van uitgaat.

### *Verlieslimiet*

In navolging van het rapport “Gokken met Gezondheid” van de Nationaal Rapporteur Verslaving<sup>2</sup> dat in september 2023 naar de Tweede Kamer is gestuurd, hebben wij een voorkeur voor het invoeren van een overkoepelende verlieslimiet, in de vorm van een vastgesteld maximum dat per week vergokt mag worden per aanbieder of bij alle legale aanbieders tezamen. Een vaste verlieslimiet is voor iedereen eenvoudiger in te voeren en duidelijker te communiceren.

Voor kapitaalkrachtige spelers zou dit inderdaad kunnen betekenen dat zij de limiet voor online gokken te laag vinden, maar wat ons betreft prevaleert de bescherming van kwetsbare groepen boven het belang van kapitaalkrachtige personen (die overigens net zo goed in de problemen kan komen door problematisch gokken). Daarbij wordt gedacht aan een relatief lage algemene limiet, waarbij kapitaalkrachtige spelers na het tonen van een bewijs van solvabiliteit een hogere limiet kunnen instellen. Mogelijkheden voor individuele uitzonderingen na het aantonen van solvabiliteit komen internationaal vaker voor.

De kansspelwetgeving zal moeten worden aangepast, voordat het mogelijk is een overkoepelende verlieslimiet voor alle aanbieders tezamen in te voeren. De ervaring leert dat een dergelijke aanpassing minstens 2 jaar duurt.

<sup>1</sup> <https://www.nibud.nl/onderwerpen/sparen/een-financiele-buffer-opbouwen/>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/gokken-met-gezondheid-advies-online-kansspelen>



Daarom stellen wij voor om nu een limiet van € 500,- per maand te hanteren voor alle spelers van 24 jaar en ouder, met de mogelijkheid om na het tonen van een bewijs van solvabiliteit een hogere limiet in te stellen, tot maximaal 20% van het maandelijkse netto-inkomen.

Vanzelfsprekend moet voor jongvolwassenen de limiet lager worden gesteld, vanwege het lagere gemiddelde inkomen en het hogere risico op gokverslaving. Daarom stellen wij voor om een limiet van € 250,- per maand te hanteren voor alle jongvolwassenen, zonder de mogelijkheid om na het tonen van een bewijs van solvabiliteit een hogere limiet in te stellen.

#### *Artikel 3.1.13*

Op grond van artikel 3.1.13, tweede lid, onderdeel a, zal een vergunninghouder passende interventie maatregelen moeten nemen om onmatige deelneming en kansspelverslaving te voorkomen. Dat betekent dat de vergunninghouder de speelrekening van een speler onverwijld moet blokkeren voor de rest van de maand, zodra de speler de in artikel 3.1.12, zesde lid, onderdeel e, genoemde limiet heeft bereikt.

Onder verwijzing naar hetgeen wij hierboven hebben aangevoerd, vinden wij het niet te verantwoorden dat er pas wordt ingegrepen als een speler het totale recreatief besteedbare deel van zijn netto-inkomen heeft vergokt. Daarom hebben wij voorgesteld om een vaste limiet per maand voor alle spelers in te voeren. Zodra deze limiet is bereikt, gaat de speelrekening op slot voor de resterende duur van de maand.

De in dit artikel opgenomen uitzondering dat de speelrekening wordt geblokkeerd, totdat aannemelijk is dat de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen, kunnen wij niet volgen. Als een speler zijn limiet eenmaal heeft bereikt, dan zou dat in alle gevallen moeten leiden tot het blokkeren van de speelrekening tot het einde van de maand, zeker zolang er geen sprake is van een overkoepelende verlieslimiet voor alle aanbieders tezamen.

#### *Onderdeel b*

Op grond van artikel 3.1.13, tweede lid, onderdeel b, moet de vergunninghouder bij een redelijk vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving onverwijld en in ieder geval binnen een uur verdere deelname aan zijn kansspelen blokkeren totdat de vergunninghouder (in een persoonlijk onderhoud met de speler) heeft vastgesteld dat van een redelijk vermoeden geen sprake is.

Ook bij dit artikel vragen wij ons af waarom is gekozen voor de formulering “in ieder geval binnen een uur”? Daarmee wordt vergunninghouders de ruimte geboden om pas in te grijpen nadat 59 minuten zijn verstreken.

Verder zou de formulering “zijn kansspelen” mogelijk kunnen leiden tot onduidelijkheid. In andere artikelen is sprake van “de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen”. Wij geven u in overweging om daarbij aan te sluiten.

Tenslotte vragen wij ons af of de formulering “verdere deelname” voldoende duidelijk is en of het niet beter is om te kiezen voor “deelname”.

Zoals in de toelichting staat is het van groot belang dat een vergunninghouder onverwijld maatregelen neemt. Een speler kan in zeer korte tijd de controle verliezen over zijn speelgedrag, waarna hij in beslag wordt genomen door zijn verslaving en veel geld verliest, met alle nadelige gevolgen van dien. In dat soort gevallen kan het niet zo zijn dat de online aanbieder eerst een uur wacht, voordat hij ingrijpt. Dan is de schade al ontstaan en het leed al geleden.

Op grond hiervan stellen wij de volgende formulering voor:

*bij een redelijk vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving als bedoeld in artikelen 27ja, tweede lid, 30v, tweede lid, en 31m, tweede lid, van de wet, onverwijld, dan wel uiterlijk binnen een half uur deelname door de speler aan de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen blokkeert totdat de vergunninghouder heeft vastgesteld dat van een redelijk vermoeden geen sprake is.*

Op deze manier wordt duidelijk dat de vergunninghouder onverwijld (uiterlijk binnen een half uur) deelname door de speler aan de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen moet blokkeren. Niet pas nadat er 59 minuten zijn verstreken.



*Conclusie*

Ter afronding wil ik u, mede namens de Nederlandse GGZ, bedanken dat u ons in de gelegenheid heeft gesteld om te reageren op de voorgenomen wijzigingen van de Beleidsregels verantwoord spelen. Wij gaan ervan uit dat onze opmerkingen betrokken worden bij de verdere besluitvorming, met name waar het de door ons voorgestelde aanpassingen betreft.

Tenslotte pleiten wij nogmaals voor het hanteren van vaste limieten, in plaats van limieten die zijn gebaseerd op 30% van het netto-inkomen, hetgeen overeenkomt met het totale recreatief besteedbare deel van dat netto-inkomen. Vaste limieten zijn voor iedereen eenvoudiger in te voeren en duidelijker te communiceren.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan zijn wij uiteraard van harte bereid om deze te beantwoorden.

Met vriendelijke groeten,



Gerard Nijmeijer,  
Voorzitter Verslavingskunde Nederland



Jeroen Pepers  
Directeur de Nederlandse GGZ