



Kansspelautoriteit

Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen

7 september 2023

Inleiding en doel van het onderzoek

Op 1 oktober 2021 is de Nederlandse markt voor online kansspelen geopend. Op dat moment werden nieuwe regels toegevoegd en bestaande regels omtrent kansspelen aangescherpt. Vergunninghouders van risicovolle kansspelen (online kansspelen, speelcasino's en speelautomaten in speelhallen) hebben sindsdien een uitgebreide wettelijke zorgplicht. Dat betekent dat ze verplicht zijn gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken en onmatig gokken tegen te gaan. Aanbieders van online kansspelen registreren, monitoren en analyseren speelgedrag van al hun spelers en moeten ingrijpen wanneer het erop lijkt dat een speler zijn speelgedrag niet (meer) in de hand heeft of mogelijk gokverslaafd is.

De Kansspelautoriteit (hierna Ksa) is in juni 2022 gestart met een onderzoek naar de invulling van de zorgplicht om te weten te komen hoe aanbieders van online kansspelen met de huidige zorgplicht omgaan en in de praktijk uitvoeren. Het onderzoek is gedaan om een beter beeld te krijgen van de verschillende manieren waarop de regels kunnen worden ingevuld en om daar conclusies aan te verbinden. Hoewel het onderzoek primair voor interne doeleinden is gedaan zijn de uitkomsten ook van belang voor de verdere ontwikkeling van het beleid van de Ksa en regelgeving door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarom heeft de Ksa begin 2023 aangegeven een rapportage over het onderzoek te publiceren.

Voor dit onderzoek is veel informatie van verschillende online aanbieders opgevraagd. Dit zijn over het algemeen bedrijfsvertrouwelijke gegevens die door de Ksa niet zomaar openbaar gemaakt kunnen worden. Om die reden is ervoor gekozen om een rapportage over het gehouden onderzoek op te stellen en daarbij in te gaan op de onderzoeksopzet, de verschillende onderdelen van het onderzoek en de belangrijkste bevindingen. In deze rapportage wordt ook ingegaan op de vervolgacties van de Ksa naar aanleiding van dit onderzoek en andere ontwikkelingen op het gebied van de zorgplicht.

Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek zijn tien vergunninghouders van online kansspelen geselecteerd die ten minste zes maanden actief waren op 1 juni 2022 (de eerste online vergunningen werden op 1 oktober 2021 verstrekt). Op voorhand is gekeken naar de manier waarop de zorgplicht door de tien geselecteerde aanbieders wordt ingevuld. Hierbij keek de Ksa onder meer naar het verslavingspreventiebeleid en het bijbehorende juridische kader (de wet- en regelgeving waaraan zij zich moeten houden).

Eerste fase

In de eerste fase van het onderzoek vroeg de Ksa de onderzochte aanbieders om informatie. Hierbij werden alle documenten opgevraagd over procedures, werk-instructies en andere relevante informatie over spelersmonitoring en verslavingspreventie. Daarnaast werden ook spelersdata geanalyseerd. De Ksa zette deze data in om te kijken naar de verdeling van verliezen, speelduur en aantal weddenschappen per speler. Bij dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen volwassen (24+) en jongvolwassen spelers (18-24 jaar).

Uit de eerste onderzoeksfase blijkt dat de zorgplicht zeer breed en op verschillende manieren wordt ingevuld. Er zijn geen twee vergunninghouders hetzelfde. De opgevraagde data gaf onvoldoende inzicht in de manier waarop ze in de praktijk invulling geven aan de door henzelf opgestelde beleidsstukken, procedures en werkinstructies. De Ksa heeft daarom besloten in de tweede fase van het onderzoek per vergunninghouder twee spelersdossiers op te vragen. Daarna ging de Ksa met alle onderzochte aanbieders in gesprek.

Tweede fase

Voor de tweede fase werden de onderzochte aanbieders gevraagd om twee dossiers van spelers bij wie zij hadden ingegrepen. Er werd daarbij specifiek gevraagd om een dossier van een jongvolwassen en een volwassen speler (24+). Aan de opgevraagde dossiers werden diverse eisen gesteld, bijvoorbeeld dat de interventie gedaan moest zijn naar aanleiding van een melding in het monitoringssysteem en niet door contact vanuit de speler zelf. Ook moest er een persoonlijk onderhoud hebben plaatsgevonden. Dit is een zwaardere interventie, waarbij de aanbieder contact zoekt met de speler.

De aangeleverde spelersdossiers zijn geanalyseerd en visueel gemaakt zodat een duidelijk inzicht ontstond in totaalverlies en moment(en) van ingrijpen. Naast deze analyse ging de Ksa in gesprek met de vertegenwoordigers verslavingspreventie van de onderzochte aanbieders. Bij deze gesprekken zijn vaak ook andere inhoudelijk deskundige medewerkers betrokken geweest, zoals de RG ('Responsible Gambling')-manager en/of de 'compliance officer'. In de gesprekken werden de in het vooronderzoek gedeelde documenten en werkprocessen doorgenomen en werd een vragenlijst van de Ksa beantwoord. Ook lichtten de vergunninghouders de gedeelde spelersdossiers toe. Op basis van deze gesprekken zijn overkoepelende bevindingen opgesteld.

Bevindingen

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat veel online aanbieders na vergunningverlening de invulling van de zorgplicht hebben veranderd. Zij ontwikkelen hun methoden doorlopend, op basis van eigen bevindingen, maar ook door externe input, bijvoorbeeld van de Ksa. Daarnaast is het zo dat de onderzochte aanbieders moeilijk met elkaar te vergelijken zijn door de grote onderlinge verschillen in opschrijven (beleid), inrichten (werkprocessen en –procedures) en uitvoeren (praktijk). Bij onderstaande bevindingen moet daarmee rekening worden gehouden.

Monitoringssystematiek

Vergunninghouders moeten speelgedrag van spelers systematisch registreren en analyseren om onmatig speelgedrag en gokverslaving te voorkomen. De onderzochte aanbieders gebruiken hiervoor verschillende systemen, van externe partijen of zelf ontwikkeld. In de mogelijkheden die deze systemen bieden zitten diverse verschillen: zo kunnen sommigen de instellingen (bijvoorbeeld aantal stortingen) zelf aanpassen, terwijl anderen dit niet of nauwelijks kunnen.

Een deel van de onderzochte aanbieders gebruikt een systeem waarin een risicoscore wordt berekend uit verschillende indicatoren. Hierbij wordt door sommigen gebruik gemaakt van ‘machine learning’. Een computer bepaalt dan welke waarden en signalen gebruikt worden voor de berekening van de risicoscore. Anderen stellen de signalen en waarden voor de risicoscore handmatig in. Een deel werkt zonder risicoscores en alleen met harde grenswaarden of ‘triggers’.

De risicoscores en triggers waar vergunninghouders naar kijken lopen uiteen. Waar bij de één een maandverlies van €2500 een trigger is, is dat bij een ander €3000 per dag. Vaak wordt de automatische analyse ondersteund door een handmatige analyse, om gemiste signalen op te pikken of het systeem te verbeteren.

Andere factoren waar bij het monitoren naar wordt gekeken zijn onder meer veranderend speelgedrag en communicatie met spelers en/of naasten. Er zijn ook vergunninghouders die ingestelde limieten meenemen, of de spelkeuze.

‘Real time monitoring’

De mate waarin de onderzochte aanbieders risicovol speelgedrag van spelers op tijd kunnen signaleren loopt uiteen. Vaak wordt één keer per dag een risicoscore berekend voor iedere speler. Die score geeft vaak een beeld van een langere periode, bijvoorbeeld 20 dagen waarvan 10 dagen actief gespeeld. Dat betekent dat er bij nieuwe spelers geen score wordt gegeven aan de eerste negentien dagen, terwijl het spel dan al zorgelijk kan zijn. Spelgedrag dat snel verandert, kan hierdoor niet (altijd) worden opgemerkt.

Naast de risicoscore op de lange termijn hanteren de meeste vergunninghouders ook vaste grenswaarden die continu gemonitord worden en vaker dan één keer per dag berekend worden. Zo is bijna real-time monitoring volgens hen toch mogelijk. Er zijn echter ook aanbieders die niet real-time kunnen monitoren. Daar duurt het soms meer dan een dag voordat opvallend speelgedrag wordt opgemerkt. Er zijn ook vergunninghouders waar het systeem automatisch ingrijpt, bijvoorbeeld door automatische ‘pop-ups’. Bij nagenoeg geen van de onderzochte aanbieders kan het systeem zelf een spelersaccount blokkeren.

Bij urgente gevallen, bijvoorbeeld 's nachts, werken de verschillende vergunninghouders op uiteenlopende manieren. Sommigen grijpen direct in via de klantenservice, terwijl ongeveer de helft 's nachts niet ingrijpt en tot de volgende dag wacht.

Interventies

Wanneer spelers zorgwekkend gokgedrag vertonen, moeten aanbieders ingrijpen. Deze interventiemaatregelen zijn uitgewerkt in onder meer de Wet op Kansspelen (WoK). De aanbieder kan dat op verschillende manieren doen. De lichte maatregelen zijn bedoeld om de speler bewust te maken van zijn speelgedrag. Een zwaardere interventie is bijvoorbeeld een gesprek met een speler om die aan te sporen een strengere limiet in te stellen. De uiterste maatregel die kan worden genomen, is onvrijwillige inschrijving in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen, Cruks. Spelers die in Cruks geregistreerd staan, kunnen voor een bepaalde periode (maar minimaal 6 maanden) niet meer spelen bij de verschillende vergunninghouders in Nederland, zowel on- als offline.

Alle onderzochte aanbieders werken met een zogenaamd getrappt interventiemodel, maar vullen dat op verschillende manieren in. Zij moeten voordat ze ingrijpen kijken naar de noodzaak, het doel van het ingrijpen en de vraag of de interventie past bij de leeftijd van een speler en hoe die speelt. Ook eventuele eerdere interventies moeten daarbij worden meegewogen. Alle vergunninghouders leggen interventies vast. Hoe uitgebreid zij dat doen, verschilt. Er zijn er die na een interventie op een later moment opnieuw kijken of de interventie effectief is geweest, maar er zijn er ook die dat niet doen.

Bij de meeste vergunninghouders worden interventies overdag uitgevoerd door zogenoemde RG-medewerkers en 's nachts (wanneer van toepassing) en in het weekend door de klantenservice. Ze hebben niet allemaal medewerkers die 's nachts in kunnen grijpen en niet iedereen heeft in het weekend RG-medewerkers aan het werk.

Voor bewustwording van speelgedrag kan gewerkt worden met pop-ups. Voor een aantal vergunninghouders is het niet duidelijk of een pop-up als interventie telt, of alleen als een informerende boodschap. Dit is een belangrijk verschil omdat ze na

een interventie gedurende een bepaalde periode geen reclame-uitingen mogen sturen naar de betrokken speler.

Er zijn aanbieders die risicospelers maximumlimieten adviseren of opleggen. Daarbij wordt door sommige van hen gebruik gemaakt van een gemiddeld netto inkomen (waarbij verschillende gemiddelden gebruikt worden), zonder dat spelers om een inkomstenbron wordt gevraagd. Wanneer spelers die limieten willen verhogen, moet een bron van inkomsten worden overlegd. Een deel van de onderzochte aanbieders neemt vermogen niet mee als bron van inkomsten, omdat vermogen geen stabiele bron is.

Eén van de zwaardere interventies is een persoonlijk onderhoud met de speler, bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail. Er zijn vergunninghouders die spelers die ze niet te pakken krijgen, direct beperken of blokkeren. Anderen doen dat na een aantal pogingen in een aantal dagen of weken.

Persoonlijk onderhoud

Wanneer spelers mogelijk te veel gokken of mogelijk een verslaving hebben, moeten vergunninghouders volgens de wet ingrijpen met een persoonlijk onderhoud. Daarbij moet het gaan om een interactie tussen aanbieder en speler. In de wet staat welke onderwerpen aangekaart moeten worden en hoe de interactie moet worden vastgelegd.

De onderzochte aanbieders geven allemaal een eigen invulling aan het persoonlijk onderhoud. Zo verschillen ze van elkaar in het moment en de manier waarop de interactie plaatsvindt, bijvoorbeeld per telefoon of per mail. In de praktijk wijken sommigen af van de regels over dit onderhoud, door bijvoorbeeld niet alle verplichte thema's te behandelen. Een aantal geeft aan dit bewust te doen, omdat de kwaliteit van de interactie voorop staat en maatwerk volgens hen effectief is.

Er zijn vergunninghouders die een vragenlijst met spelers delen, terwijl andere alleen telefonisch contact opnemen. Een aantal van hen stuurt actief aan op het aanpassen van limieten. Eén vergunninghouder laat spelers op kantoor langskomen voor een persoonlijk onderhoud.

Jongvolwassenen

In de wet staat dat vergunninghouders bij hun preventieaanpak extra aandacht moeten hebben voor jongvolwassenen, omdat zij vatbaarder zijn voor onmatig gokgedrag en gokverslaving. Hoe ze dat moeten doen wordt in de wet verder niet duidelijk gemaakt.

Alle onderzochte aanbieders zien jongvolwassenen als kwetsbare groep. Een deel van hen gebruikt voor deze groep aangepaste grenswaarden en/of er wordt eerder ingegrepen. Strengere limieten voor jongvolwassenen zijn niet verplicht, maar op één na deden alle onderzochte aanbieders dit wel. Het gaat dan om verlieslimieten

en/of stortingslimieten. Ook hebben enkele vergunninghouders strengere limieten voor de maximale speelduur. Er zijn er die jongvolwassenen de mogelijkheid geven die limieten aan te passen, bijvoorbeeld wanneer ze hun inkomsten aan kunnen tonen.

Jongvolwassenen vallen soms minder op bij de monitoring, omdat zij bijvoorbeeld door gestelde limieten niet op bepaalde grenswaarden komen. Daardoor wordt er bij jongvolwassenen ook minder ingegrepen. Er zijn vergunninghouders die ook extra maatregelen treffen bij spelers tussen de 24 en de dertig jaar.

Overige bevindingen

De onderzochte aanbieders geven allemaal een eigen invulling aan de zorgplicht. Daardoor komen bepaalde maatregelen bij slechts enkele vergunninghouders voor. Zo voeren sommige vergunninghouders een terugkomgesprek met spelers waarvan ze weten dat die in Cruks geregistreerd hebben gestaan. In principe weten zij niet dat spelers in Cruks geregistreerd staan. Alleen als spelers in de geregistreerde periode proberen in te loggen, kunnen zij dit wel weten. Een aantal vergunninghouders registreert deze inlogpogingen om op een later moment een terugkomgesprek te kunnen voeren. Er zijn ook vergunninghouders die speciale maatregelen hanteren voor spelers die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering: één van hen laat bijstandsgerechtigden helemaal niet spelen, een ander hanteert harde limieten.

Conclusie

De wet geeft duidelijk aan dat vergunninghouders er alles aan moeten doen om verslaving te voorkomen, maar deze biedt op dit moment wel ruimte voor interpretatie. Dat betekent dat in de wet niet in steen is gebeiteld hoe zij de zorgplicht in de praktijk moeten invullen, maar wel waar deze minimaal aan moet voldoen. Hierdoor ontstaan grote verschillen bij de uitvoering van de zorgplicht. De Ksa concludeert dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen indien een speler mogelijk onmatig deelneemt, dan wel mogelijk een gokverslaving heeft.

De belangrijkste conclusies die de Ksa heeft getrokken naar aanleiding van het onderzoek:

- Niet alle vergunninghouders kunnen het spelgedrag ‘real time’ monitoren. Dit zorgt ervoor dat spelers in heel korte tijd ernstige schade kunnen oplopen, bijvoorbeeld grote verliezen, omdat er niet snel en adequaat wordt ingegrepen.
- Procedures kunnen lang duren. Het bepalen van de risicoscore laat soms lang op zich wachten, maar er kan ook veel tijd zitten tussen een signaal of risicoscore, het benaderen van de speler en vervolgens interactie met die speler. Niet alle vergunninghouders blokkeren of beperken spelers in de tussentijd.
- Sommige aanbieders kijken vooral naar verandering van speelgedrag. Dat betekent dat spelers die vanaf het eerste moment veel inzetten en/of veel verliezen, niet opvallen. Als dat speelgedrag vervolgens gelijk blijft, zal de speler ook later niet opvallen. Een speler kan bij een andere aanbieder een gokprobleem ontwikkeld

hebben en vanaf het begin spelen met hoge inzetten. Dit lijkt dan normaal speelgedrag, maar is dat niet.

- Een aantal aanbieders kijkt vooral naar de hoogte van de stortingen en niet naar speelduur, hoogte van de inzetten of het aantal weddenschappen.
- Vrijwel geen van de onderzochte vergunninghouders kan ingrijpen zonder tussenkomst van een medewerker. Problematisch speelgedrag in de nachtelijke uren wordt niet altijd meteen opgemerkt.
- Nagenoeg alle aanbieders hebben bovenwettelijke limieten voor jongvolwassenen. Bij een aantal van hen kan daar nog van afgeweken worden na het tonen van een bewijs van inkomen.
- Sommige vergunninghouders treffen extra maatregelen voor de leeftijdsgroep 24-30 jaar.
- Vrijwel alle aanbieders zijn met een lege spelersdatabase begonnen. Hierdoor was het monitoringssysteem niet optimaal ingesteld en konden zij daarom in het begin niet altijd tijdig of op de juiste manier ingrijpen.
- Het toepassen van maatwerk bij de persoonlijke gesprekken kan meerwaarde hebben. Gevolg van dat maatwerk kan zijn dat niet alle aanbieders alle verplichte elementen van het persoonlijk onderhoud bespreken.
- Sommige vergunninghouders hanteren een vast percentage van een gemiddeld netto-inkomen bij het adviseren of opleggen van een limiet aan risicospelers.

Vervolgstappen door de Ksa

De Ksa gaat op basis van de uitkomsten en conclusies van dit onderzoek aan de slag met het aanscherpen van het eigen beleid. Uit de gesprekken met de vergunninghouders komt een gedeelde wens naar voren om meer guidance te krijgen bij de invulling van de zorgplicht. Er wordt door de vergunninghouders bovendien gevraagd om een meer uniforme invulling of verduidelijking van bepaalde normen, zodat er een gelijk spelveld ontstaat en ze allemaal dezelfde regels naleven. Deze wens wordt in de vervolgstappen van de Ksa waar mogelijk meegenomen. Naast deze vervolgstappen heeft de Ksa ook in haar toezichtpraktijk meerdere signalen of indicaties op het gebied van een tekortschietende naleving van de zorgplicht door aanbieders in onderzoek genomen.



Afzendinggegevens

Kansspelautoriteit

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl