atlas research

Alles uit de kast

Verkenning van beleidsopties voor kansspelautomaten

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Nancy Blaker
Francine Burema
Dagmar Postema
Rein Halbersma
m.m.v. Joost Poort

augustus 2025

Eindredactie

Atlas Research
Capital C, 4e etage
Weesperplein 4c
1018 XA Amsterdam
020 2371400
info@atlasresearch.nl
www.atlasresearch.nl

© Atlas Research, Amsterdam, 2025

Inhoud

Samenvatting **5**

Summary **17**

1 Inleiding **27**
1.1 Aanleiding, beleidscontext en doelstelling 27
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 28
1.3 Leeswijzer 29

2 Deskresearch **31**
2.1 Beleidstheorie achter de huidige Nederlandse wet- en regelgeving 31
2.2 Internationale vergelijking met omringende landen 51
2.3 Deelconclusies 58

3 Interviews **59**
3.1 Betaalwijze 59
3.2 Spelersidentificatie en -bescherming 62
3.3 Speellimieten 64
3.4 Verruiming van het spelaanbod 66
3.5 Overige opmerkingen 68
3.6 Deelconclusies 68

4 Spelersvoorkeuren **71**
4.1 Ontwerp discrete keuze-experiment 71
4.2 Dataverzameling 72
4.3 Persoonskenmerken en kansspelgedrag van respondenten 74
4.4 Algemene voorkeuren bij speelautomaten 79
4.5 Interactie-effecten: verschillen tussen personen 81
4.6 Deelconclusie 86

5 Synthese **89**
5.1 Conclusies per beleidsoptie 89

5.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen 92
5.3 Handelingsperspectief voor beleid 95

Bijlage 1: Begeleidingscommissie 97

Bijlage 2: Beleidsvisie kansspelen 99

Bijlage 3: Landenvergelijking 101

Bijlage 4: Gesprekspartners 109

Bijlage 5: Keuze-experiment 111

Bijlage 6: Keuzemodellen 117

Bijlage 7: Literatuur 119

Samenvatting

De meest recente wet- en regelgeving voor kansspelautomaten dateert uit het jaar 2000. Sindsdien zijn er nieuwe technische mogelijkheden ontwikkeld om te betalen, of het gokgedrag van spelers te monitoren, te beperken of te stoppen. In de toekomst zou een eventuele modernisering van het Nederlandse kansspelautomatenbeleid plaats kunnen vinden. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) wil de impact verkennen van verschillende mogelijke beleidsopties op spelers, aanbieders, en op de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid. Deze beleidsopties betreffen:

1. De **betaalwijze**, in het bijzonder *cashless play*;
2. **Spelersidentificatie en -bescherming**;
3. **Speellimieten**;

De onderzoekers hebben bovenstaande mogelijke beleidsopties onderzocht, en daarbij een vierde mogelijke beleidsoptie toegevoegd:

4. **Verruiming van het spelaanbod**.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de beleidsopties op het speelgedrag van spelers en de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid. Gedurende de looptijd van dit onderzoek zijn deze doelen gewijzigd. De verschillen tussen de oude en nieuwe beleidsdoelen zijn toegelicht in Bijlage 2. In dit onderzoek is getracht zoveel mogelijk de nieuwe beleidsdoelen te hanteren bij het duiden van de resultaten. Deze nieuwe, aangescherpte beleidsdoelen betreffen:

1. Bescherming van burgers tegen kansspel gerelateerde schade;
2. Tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit;
3. Verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod.

Varianten per beleidsoptie

Voor elk van de vier mogelijke beleidsopties zijn verschillende mogelijke varianten geformuleerd die aan bod komen in dit onderzoek. In de huidige situatie kennen landgebonden kansspelautomaten contante betalingen als betaalwijze, en is er een mogelijkheid tot ontheffing voor betaling via een spelerskaart (*cashless play*). Mogelijke aanpassingen van beleid zijn het generiek toestaan van opwaardeerbare spelerskaarten voor kansspelautomaten of het invoeren van volledig giraal spel.

Het is niet voor iedereen toegestaan om op kansspelautomaten te spelen: er geldt momenteel een minimumleeftijd van 18 jaar[1] en daarnaast kunnen spelers bij speelautomatenhallen en speelcasino's

[1] Het kabinet heeft in reactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand aangekondigd de minimumleeftijd voor deelname aan de meest risicovolle kansspelen (waaronder kansspelautomaten) te willen verhogen van 18 naar 21 jaar.

gecontroleerd worden op inschrijving in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks).[2] Alternatieve mogelijkheden voor spelersidentificatie- en bescherming zijn het invoeren van een automatische leeftijdsverificatie in de horeca (door middel van een ID-kaartscanner) en het invoeren van volledige spelersidentificatie, waarbij identificatie verplicht is en gekoppeld aan een spelersaccount.

Momenteel zijn er wettelijke speellimieten vastgesteld voor landgebonden kansspelautomaten die aangeven hoeveel een speler maximaal kan inzetten per spel. Mogelijke varianten voor deze beleidsoptie zijn een indexatie van de speellimieten (bijvoorbeeld op basis van inflatie) en de mogelijkheid tot het zelf instellen van de bedragen die per tijdseenheid ingezet, verloren en/of uitgekeerd worden.

In de huidige situatie is er een vast aantal (vaak één) spellen op de kansspelautomaat geïnstalleerd. Het verruimen van het spelaanbod houdt hier in dat *server-based gaming* wordt geïntroduceerd, waarbij de kansspelautomaat een op afstand bestuurbare en instelbare video-terminal is. Dit maakt het mogelijk om op afstand het aanbod van de automaat te veranderen.

Opstellocaties kansspelautomaten

Naast de verschillende varianten per beleidsoptie is het van belang stil te staan bij de verschillen in toepassing van het mogelijke beleid op de verschillende opstellocaties van landgebonden kansspelautomaten. Er bestaan drie (legale) opstellocaties voor deze automaten:

1. Hoogdrempelige horecagelegenheden (hierna: horeca);
2. Speelautomatenhallen;
3. Speelcasino's (Holland Casino).

De automaten in de horeca zijn het meest begrensd in termen van de bedragen die een speler kan inzetten en verliezen per uur, het aanbod per automaat en de hoeveelheid automaten per horecalocatie. Dit gaat gepaard met een leeftijdscontrole, bij binnenkomst van de locatie of bij twijfel over de leeftijd van de speler. Speelhallen en speelcasino's hebben beide een strengere toegangscontrole dan de horeca: spelers moeten zich bij de entree identificeren en worden gecontroleerd op een eventuele Cruks inschrijving. Tot slot is het bij de speelcasino's mogelijk om hogere bedragen in te zetten en te verliezen per uur ten opzichte van de horecalocaties en speelautomatenhallen.

Onderzoeksopzet

Om de mogelijke gevolgen van de verschillende beleidsopties te verkennen, is deskresearch uitgevoerd naar het Nederlandse en internationale beleid rondom kansspelautomaten, zijn interviews met verschillende stakeholders gehouden, en is een online keuze-experiment uitgevoerd onder 570

[2] Spelers kunnen zichzelf via DigiD inschrijven in Cruks voor een gokstop van minstens 6 maanden.

personen. De geïnterviewde stakeholders binnen de (landgebonden) kansspelsector betroffen ervaringsdeskundigen, wetenschappers, een brancheverenigingen, verschillende aanbieders en exploitanten, fabrikanten, en andere partijen met inzichten in het spelersgedrag (onder andere vanuit de verslavingszorg). De 570 personen die deelnamen aan het keuze-experiment bestonden voor het grootste deel uit mensen die recente ervaring hadden met kansspelen, met name op speelautomaten. In het keuze-experiment is de Problem Gambling Severity Index (hierna: PGSI) opgenomen die de ernst van gokproblematiek bij respondenten meet. Daarnaast wordt de beloningsgevoeligheid van respondenten gemeten omdat mensen met een hogere beloningsgevoeligheid mogelijk een hoger risico lopen op verslavingsproblematiek. Door gokproblematiek en beloningsgevoeligheid te meten kan getoetst worden of personen die meer risico lopen op gokverslaving anders reageren op de beleidsopties.

Bij de gehanteerde onderzoeksmethoden maken we de volgende kanttekeningen. Zo dient bij de deskresearch rekening gehouden te worden met het verschil tussen de buitenlandse en de Nederlandse (beleids)context. Bij de interviews met de stakeholders moet omgegaan worden met verschillende, soms uiteenlopende, belangen welke de responses kleuren. Tot slot vraagt het keuze-experiment spelers zich een hypothetische situatie in te beelden en meet het niet direct het gedrag van de spelers. Ondanks deze kanttekeningen bij de afzonderlijke methoden, maakt het gebruik van meerdere methoden in combinatie met de verkennende aard van het onderzoek, dat de uiteindelijke conclusies van het onderzoek robuust zijn.

Handelingsperspectief voor beleid

Uit de analyse van het Nederlandse beleid rondom landgebonden kansspelautomaten blijkt dat er sinds het Speelautomatenbesluit 2000 sprake is van een gedifferentieerde aanpak. Opstellocaties zoals horeca, speelhallen en casino's vallen elk onder verschillende regels, gebaseerd op uiteenlopende risicoinschattingen, controleerbaarheid en beleidsmatige overwegingen. Het beleid balanceert enerzijds de (betere) bescherming van spelers tegen gokschade, en laat anderzijds ruimte voor versoepelingen en commerciële belangen. Deze versoepelingen, zoals hogere inzetmogelijkheden of een breder spelaanbod per automaat, gaan niet altijd gepaard met aanvullende beschermingsmaatregelen en worden locatie-specifiek toegepast. Daardoor is het beleid gefragmenteerd en verschilt het beschermingsniveau in de praktijk aanzienlijk per type locatie.

De internationale vergelijking toont aan dat vergelijkbare beleidskwesties ook in andere Europese landen spelen. In Scandinavische landen zoals Noorwegen, Denemarken en Finland is gekozen voor een striktere en integrale aanpak. Daar zijn maatregelen zoals spelersidentificatie, *cashless play* en persoonlijke speellimieten geïntegreerd in het bredere preventiebeleid. Deze maatregelen versterken elkaar en maken een effectieve controle op risicovol speelgedrag mogelijk, al vergen ze wel strenge handhaving en beleidsmatige consistentie.

Het Nederlandse beleid daarentegen kenmerkt zich door een hybride en pragmatische benadering, waarbij beleidsdoelen en beleidsmiddelen lang niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Dit maakt het beleid complex en kan de effectiviteit van de preventie van gokschade ondermijnen. De internationale voorbeelden maken duidelijk dat een integrale en coherente aanpak noodzakelijk is om problematisch speelgedrag en daarmee ook gokschade terug te dringen.

De kern van het beleidsvraagstuk draait om het vinden van een haalbare balans tussen een toegankelijk aanbod en bescherming van (kwetsbare) spelers. Enerzijds kan gekozen worden voor een laagdrempelig, legaal aanbod met bredere deelname, maar met een hoger risico op gokschade. Anderzijds is een streng gereguleerd systeem mogelijk waarin spelers beter beschermd worden, maar de drempel voor deelname juist hoger wordt, met het risico dat een bepaalde groep spelers uitwijkt naar het illegale aanbod. Deze keuze raakt aan fundamentele waarden en belangen, waarbij niet alle partijen in hun wensen tegenmoet gekomen kunnen worden. Daarom is transparant beleid essentieel, waarin gemaakte afwegingen zichtbaar worden, kwetsbare spelers centraal staan, en tegelijkertijd rekening gehouden wordt met de uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid van het beleid. Dit onderzoek beoogt daartoe richting en concrete aanknopingspunten te bieden.

Algemene conclusies

De mogelijke gevolgen van verschillende opties voor modernisering van het kansspelautomatenbeleid zijn in dit onderzoek getoetst. Een vooropstaande conclusie hierbij is dat een samenhangende aanpak van deze opties essentieel is om effectief bij te dragen aan verslavingspreventie en controle op het kansspelaanbod. Als bepaalde beleidsopties wel gemoderniseerd worden (*cashless play*) maar anderen niet (spelersidentificatie met beschermingsmaatregelen) kan het risico op problematisch speelgedrag juist groter worden. Daarnaast is een belangrijke conclusie dat het ontwerpen van een nieuwe vorm van speelautomaten een belangenafweging vergt. In de eerste plaats moeten automaten veilig zijn voor spelers en niet-spelers, in het bijzonder mensen in een kwetsbare positie, daarnaast moeten ze genoeg bestand zijn tegen kansspel gerelateerde criminaliteit (zoals witwassen), en als laatste moeten de investeringen in en exploitatie van zulke automaten genoeg winstgevend zijn. Afhankelijk van het perspectief van waaruit het kansspelbeleid bekeken wordt kunnen deze elementen verschillende gewichten toegekend krijgen. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen zal de veiligheid van de automaten voor spelers prioriteit genieten, terwijl aanbieders en exploitanten meer belang hebben bij (genoeg) winstgevende automaten.

Wat betreft de perspectieven op modernisering van het kansspelautomatenbeleid is er een spanningsveld tussen spelersbescherming enerzijds en de belangen van de aanbieders van kansspelautomaten anderzijds. Aanbieders willen het spelplezier behouden en hun aanbod aantrekkelijk houden, terwijl wetenschappers, ervaringsdeskundigen en verslavingszorg juist aandringen op meer controle en risicobeperking. Het introduceren van modernere automaten waarop spelers alleen met een account kunnen spelen en *cashless play* zorgen voor meer

mogelijkheden wat betreft spelersbescherming, maar er zijn ook zorgen dat ze een drempel kunnen zijn voor mensen om gebruik te maken van het legale aanbod kansspelautomaten.

Uit het keuze-experiment blijkt dat sommige modernere beleidsopties inderdaad een drempel zouden kunnen vormen voor sommige spelers, maar dat automaten met een combinatie van spelersaccounts en instelbare speellimieten een beperkt risico zouden vormen op verminderde kanalisatie. Mochten er in de toekomst beleidsopties zoals een spelersaccount geïntroduceerd worden, is het belangrijk om naast de mogelijke drempels die mensen zien (minder anonimiteit) ook de voordelen te benadrukken (controle over speellimieten).

Inzichten per beleidsoptie

Voor dit onderzoek zijn vier beleidsopties verkend voor het kansspelautomatenbeleid door middel van een drietal methoden: deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en een internationale vergelijking met omringende Europese landen, interviews met stakeholders en tot slot een keuze-experiment onder spelers om spelvoorkeuren te onderzoeken. De inzichten per beleidsoptie en methode zijn hieronder uitgewerkt.

Betaalwijze

De betaalwijze betreft de manier waarop een speler kan betalen bij de kansspelautomaat om een spel te starten. Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor betaalwijze (en ruimte voor *cashless play*):

1. **Contante betaling** (huidige situatie): inworp bestaat voornamelijk uit contante betaling (munten, bankbiljetten of fiches). Dit lijkt op de situatie in landen als Spanje en Italië. Er is in Nederland sinds 2011 een ontheffingsmogelijkheid voor het gebruik van *cashless play*.
2. **Spelerskaart** (chipkaart die opgewaardeerd kan worden): deze variant lijkt op de situatie in Italië, waarbij steeds vaker opwaardeerbare spelerskaarten gebruikt worden. Dit verschilt van de Nederlandse situatie in dat dit de spelerskaart standaard mogelijk is en hier dus geen ontheffing voor vereist is.
3. **Volledig giraal spel**: dit lijkt op de Nederlandse online kansspelen en kansspelautomaten in Noorwegen en Finland, waar betalingen exclusief verlopen via spelerskaarten of bankoverschrijvingen.

Uit de interviews met stakeholders kwam naar voren dat de aanwezigheid van en het betalen met contant geld op een speellocaties de kans op witwassen en overvallen vergroot. Tegelijkertijd wezen deskundigen met inzicht in spelersgedrag erop dat het fysiek zien en hanteren van contant geld, met name tijdens het wisselen, kan bijdragen aan een besefmoment bij de speler. Hierdoor ontstaat een mogelijk spanningsveld tussen het belang van veiligheid voor aanbieders enerzijds, en het belang van spelersbescherming anderzijds. Aanbieders staan over het algemeen terughoudend tegenover

een verplicht *cashless* systeem, omdat dit volgens hen bepaalde groepen spelers kan uitsluiten. Bovendien achten zij de invoering van spelerskaarten in de horeca of direct contactloos betalen op de kansspelautomaat als kostbaar. Als alternatief voor contactloze betalingen werd het gebruik van aan iDeal gekoppelde QR-codes genoemd, vanwege de relatief lage kosten om dit te realiseren.

Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen biedt *cashless play* alleen voordelen wanneer er sprake is van een gepersonaliseerde spelerskaart, welke bijvoorbeeld gekoppeld kan zijn aan een spelersaccount. Op deze manier kan het speelgedrag van spelers gemonitord worden en eventuele signalen van gokschade vroegtijdig opgemerkt worden.

De geënquêteerde spelers gaven over het algemeen de voorkeur aan automaten met contante betaling. Vanaf ongeveer 50 jaar is er een toenemende voorkeur voor automaten met contante betaling., terwijl jongere spelers vaker een voorkeur hadden voor *cashless play*.

Spelersidentificatie en -bescherming

De beleidsoptie spelersidentificatie en -bescherming betreft de mate waarin spelers zich dienen te identificeren alvorens zij op een kansspelautomaat kunnen spelen en in hoeverre er beschermende maatregelen zijn doorgevoerd om spelers tegen eventuele gokschade te beschermen.

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor de spelersidentificatie en -bescherming:

1. **Verplichte identificatie in speelhallen en speelcasino's (inclusief Cruks-check)**; **horecagelegenheden controleren op eigen initiatief alleen op leeftijd** (huidige situatie): bij deze optie schat het personeel in de horeca in of een speler ouder is dan 18. Bij twijfel kan om een ID-kaart gevraagd worden. Dit lijkt op de praktijk in Spanje.
2. **Huidige situatie + automatische leeftijdsverificatie**: hierbij zou voor horecagelegenheden gebruik gemaakt worden van een ID-kaartscanner om de leeftijd te verifiëren. Dit zou Nederland beleidsmatig dichter bij Duitsland brengen, waar dergelijke scanners al gebruikt worden. Deze optie beperkt zich tot het vaststellen van de leeftijd.
3. **Volledige spelersidentificatie**: bij deze optie wordt niet alleen de leeftijd en Cruks registratie gecontroleerd, maar wordt deze controle ook gekoppeld aan een spelersaccount waarmee het speelgedrag gemonitord kan worden. Deze optie komt overeen met Nederlandse online kansspelen en met kansspelautomaten in Noorwegen, Denemarken en Finland, waar identificatie verplicht is en gekoppeld aan spelersaccounts.

Het voorstel om identiteitskaartscanners op kansspelautomaten in de horeca te introduceren (optie 2) wordt vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen met scepsis ontvangen. De scanners worden als gevoelig voor 'sjoemelen' beschouwd en zouden daarmee beperkt effectief zijn in het voorkomen van gokschade. Fabrikanten zien ze juist als een laagdrempelige en praktische oplossing voor leeftijdsverificatie in de horeca, met minimale impact op de speelervaring van de gebruiker.

Een invoering van volledige spelersidentificatie en controle op Cruks registratie voor alle drie de opstellocaties leidde onder de geïnterviewde stakeholders tot sterk uiteenlopende meningen. Verschillende deskundigen met inzicht in spelersgedrag spraken zich duidelijk uit vóór deze maatregel, omdat het beter toezicht mogelijk maakt, vroegtijdig ingrijpen bij problematisch gokken faciliteert en de preventie van gokschade versterkt. Aanbieders en exploitanten daarentegen toonden zich kritisch: zij vrezen hoge implementatiekosten en denken dat verplichte identificatie (veel) spelers zal afschrikken en mogelijk richting het anonieme, illegale aanbod zal drijven.

Uit het keuze-experiment blijkt dat het gebruik van spelersaccounts op landgebonden kansspelautomaten voor een deel van de spelers een drempel vormt. Dit afschrikwekkende effect was het grootst onder mensen met een lage PGSI-score, oftewel spelers zonder of met zeer beperkte risicofactoren voor problematisch gokgedrag. Zij ervaren een spelersaccount meer als een onnodige inperking. Daarentegen bleek een verplichte Cruks controle nauwelijks een drempel op te werpen: de voorkeur voor automaten met alleen leeftijdsverificatie of met een Cruks controle was onder respondenten ongeveer gelijk.

Speellimieten

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor speellimieten:

1. **Wettelijk vastgestelde (2002) vaste speellimieten** (huidige situatie): de huidige speellimieten op kansspelautomaten in Nederland zijn vrij strikt, net als in Duitsland en Spanje. Per automaat en locatietype zijn wettelijk vastgestelde inzet- en verlieslimieten. Deze limieten worden niet automatisch aangepast aan inflatie.
2. **Speellimieten aangepast op basis van inflatie**: momenteel is er geen sprake van inflatiecorrectie en zijn de limieten al 23 jaar ongewijzigd. Bij deze optie zouden de speellimieten verhoogd worden naar het huidige prijsniveau.
3. **Zelf instellen van limieten**: bij deze optie kunnen spelers zelf speellimieten instellen, bijvoorbeeld op basis van wat zij maandelijks maximaal kunnen besteden aan kansspelen. Dit lijkt op de aanpak bij Nederlandse online kansspelen en met kansspelautomaten in Denemarken en Finland.

Onder de geïnterviewde stakeholders wordt verschillend gedacht over inflatie-correctie van de maximale inzet en uurverliezen. Bij de speelhallen en horeca wacht men sinds de invoering van de euro in 2002 op een bijstelling, en bij de speelcasino's speelt dit nauwelijks. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen zijn er zorgen dat hogere bedragen leiden tot meer gokschade, die alleen met zelf instelbare speellimieten enigszins beteugeld kan worden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat experts vanuit dit perspectief stellen dat wettelijk vastgestelde speellimieten nodig blijven, maar dat zelf instelbare speellimieten die enkel naar beneden afgesteld kunnen worden een positief effect kunnen hebben op het voorkomen van gokschade. De bijkomende investering om dat technisch te realiseren is voor aanbieders lastig, zeker na de verhoging van de kansspelbelasting.

In het keuze-experiment is deze beleidsoptie via twee automaatkenmerken ingevuld: het uurverlies en de mogelijkheid om dit als speler zelf in te stellen. Samengenomen is zelf een speellimiet instellen een aantrekkelijke optie voor iedereen, en is een hoger uurverlies voor sommige spelers afschrikwekkend. Bepaalde groepen die minder afgeschrikt worden door het hogere uurverlies (mensen met een hogere PGSI-score of een hogere beloningsgevoeligheid) lopen mogelijk meer kans op gokschade bij een hoger uurverlies.

Verruiming van spelaanbod

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor verruiming van het speelaanbod:

1. **Huidige situatie**: vast aantal (meestal één) spellen op de gokkast geïnstalleerd;
2. **Verruimd spelaanbod**: via server-based gaming waarin de gokkast een op afstand instelbare video-terminal is. Dit sluit aan bij de Nederlandse online kansspelen en kansspelautomaten in landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Van de geïnterviewde stakeholders stellen ervaringsdeskundigen en wetenschappers dat het huidige spelaanbod in essentie al hele riskante producten betreft. Ook vanuit de aanbieders van *land-based* kansspelen in speelhallen en speelcasino's blijkt de wens voor een verruiming van het spelaanbod beperkt, met name vanwege de hoge investeringen. Modernisering is voor hen simpelweg niet urgent, omdat zij prima uit de voeten kunnen met de bestaande technische regels. Voor hen volstaat de huidige situatie. Vanwege deze lage urgentie én om de keuzes voor de respondenten zo overzichtelijk mogelijk te houden, is deze beleidsoptie daarom uiteindelijk niet getoetst in het keuze-experiment.

Mogelijke gevolgen van de beleidsopties voor speelgedrag en de beleidsdoelen

De in dit onderzoek verkende beleidsopties hebben uiteenlopende gevolgen voor spelers, aanbieders en de realisatie van het kansspelbeleid. Om de door JenV opgestelde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn de inzichten van de verschillende onderzoeksmethoden (deskresearch, interviews met stakeholders en een keuze-experiment onder spelers) gebundeld. Vervolgens zijn de vier beleidsopties onderzocht op het verwachte effect op de drie publieke belangen. Deze verwachte kwalitatieve impact is samengevat in Tabel 1.

Tabel 1: verwachte kwalitatieve impact van de beleidsopties op de drie publieke belangen

	Spelersbescherming	Tegengaan criminaliteit	Verhindering illegaal spel
Betaalwijze			
t.o.v. huidige situatie			
Spelerskaart	+/-	+/-	-
Giraal spel	+/-	+	+/-
Identiteitscontrole			
t.o.v. huidige situatie			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	+/-
Spelersaccounts	+	+	+/-
Speellimieten			
t.o.v. huidige situatie			
Inflatiecorrectie	-	+/-	+/-
Instelbare speellimieten	+	+/-	+/-
Verruiming spelaanbod			
t.o.v. huidige situatie			
Verruimd spelaanbod	-	+/-	+

Tabel 1 laat zien dat geen enkele beleidsoptie op alle fronten een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. De overgang naar giraal spel in combinatie met spelersaccounts en instelbare limieten scoort relatief gunstig. Beleidsopties als het verplichten van een spelerskaart, inflatiecorrectie of verruiming van het spelaanbod scoren negatief op ten minste één van de nieuwe beleidsdoelen.

In Tabel 2 wordt diezelfde kwalitatieve impact uitgesplitst naar drie verschillende perspectieven: de speler, de gokschade en de aanbieder. Deze tabel toont dat instelbare speellimieten positief uit lijken te pakken voor zowel spelers als voor het tegengaan van gokschade, zonder directe nadelen voor de aanbieders. Dit maakt deze beleidsoptie kansrijk.

Tabel 2: verwachte kwalitatieve impact van de beleidsopties naar drie verschillende perspectieven: de spelers, de gokschade (ook van de omgeving van de spelers) en de aanbieders.

	Spelers	Gokschade	Aanbieders
Betaalwijze			
t.o.v. huidige situatie			
Spelerskaart	-	+/-	-
Giraal spel	-	+	-
Identiteitscontrole			
t.o.v. huidige situatie			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	-
Spelersaccounts	-	+	-
Speellimieten			
t.o.v. huidige situatie			
Inflatiecorrectie	-	-	+
Instelbare speellimieten	+	+	?
Verruiming spelaanbod			
t.o.v. huidige situatie			
Verruimd spelaanbod	+	-	?

Antwoorden op de onderzoeksvragen

Met bovenstaande tabellen kunnen de onderzoeksvragen van dit onderzoek beantwoord worden.

Gevolgen voor spelersgedrag (onderzoeksvraag 1a)

Een hypothetische kansspelautomaat die de uitgaven en speelfrequentie van spelers effectief zoveel mogelijk beperkt zou een combinatie van de verkende beleidsopties zijn: contante betaling (zonder identificatie) gecombineerd met instelbare, persoonsgebonden speellimieten en een niet-geïndexeerd uurverlies. In theorie lijkt dit een effectieve constructie om gokschade te beperken, zonder spelers direct te verliezen, maar in de praktijk blijkt het lastig realiseerbaar om anonimiteit en persoonsgebonden limieten te combineren.

Girale betaling via een spelersaccount, spelersidentificatie en het loslaten van een gemaximeerd uurverlies zijn impopulair onder spelers, vooral onder de oudere doelgroep. Daar staat tegenover dat instelbare speellimieten juist wel worden gewaardeerd, vooral door jongere spelers met ervaring in online kansspelen. Voor het beperken van uitgaven is vooral de beleidsoptie speellimieten cruciaal.

Gevolgen voor beleidsdoelen (onderzoeksvraag 1b)

Een hypothetische kansspelautomaat die de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid zo goed als mogelijk verwezenlijkt, volgt een net iets andere combinatie van de beleidsopties dan hierboven beschreven. Door over te stappen naar volledig girale betalingen via spelersaccounts wordt het risico op witwassen en overvallen vrijwel uitgebannen. Daarnaast dragen zowel spelersaccounts, als instelbare spellimieten bij aan spelersidentificatie en -bescherming. Zo kan ook een adequaat toezicht op (potentiële) gokschade gerealiseerd worden. Er is geen beleidsmatige noodzaak om de maximale inzet of het uurverlies te indexeren.

Gevolgen voor kanalisatie (onderzoeksvraag 1c)

De grootste risico's op verminderde kanalisatie liggen bij automaatkenmerken die door spelers als onaantrekkelijk worden ervaren. Uit het keuze-experiment kwamen onder andere girale betaling, verplichte identificatie en een hogere maximale inzet naar voren. Spelers die anonimiteit hoog in het vaandel hebben, zijn vaak al bestaande en niet-problematische spelers. Het invoeren van beleidsopties met dergelijke automaatkenmerken kan deze spelers doen uitwijken naar het illegale aanbod. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse dat het risico op kanalisatieverlies bij deze automaatkenmerken vrijwel geheel gecompenseerd wordt door de aantrekkelijkheid van instelbare speellimieten.

Gevolgen voor aanbieders en exploitanten (onderzoeksvraag 1d)

De benodigde technologische aanpassingen voor de verkende beleidsopties – zoals accountsystemen, *cashless* technologie en monitoringtools – vragen aanzienlijke investeringen van aanbieders en exploitanten. Door de recente verhoging van de kansspelbelasting in 2025 (en de voorgenomen verhoging in 2026) staat de winstgevendheid en het vermogen om te kunnen investeren van de branche sterk onder druk.

Andere gevolgen (onderzoeksvraag 2)

Een mogelijke hervorming van de wet- en regelgeving werpt institutionele vragen op. De huidige marktordening met zowel open systemen (horeca en speelautomatenhallen), als een gesloten monopoliestelsel (speelcasino's) zou herzien moeten worden.

Mitigatie van negatieve gevolgen (onderzoeksvraag 3)

De modernisering van het kansspelautomatenbeleid biedt een kans om bescherming en toezicht te verbeteren. Een kansrijke route is dat van een *hybride* automaat: dit is een automaat die is uitgerust met de digitale techniek van online kansspelen (zoals spelersaccounts en speellimieten), maar is wel begrensd met een maximale inzet en uurverlies gelijk aan die van fysieke automaten in de horeca en speelautomatenhallen. Een dergelijke automaat, gemoderniseerd met een focus op de vereenvoudiging van de verouderde wet- en regelgeving, en de incorporatie van de *lessons learned* van de eerste jaren van online kansspelen, biedt een kans om (potentiële) spelers beter te beschermen tegen gokschade.

Summary

The most recent Dutch laws and regulations governing gambling machines date from the year 2000. Since then, new technical options have been developed to pay, or monitor, limit or stop players' gambling behaviour. In the future, a possible modernisation of Dutch gambling machine policy could take place. The Dutch Ministry of Justice and Security (hereinafter: JenV) wants to explore the impact of different possible policy options on players, providers, and on the objectives of Dutch gambling policy. These policy options concern:

1. **Payment method**, in particular *cashless play*;
2. **Player identification and protection**;
3. **Gambling limits**;

The researchers examined the above possible policy options, adding a fourth possible policy option:

4. **Expanding the range of games on offer**.

The aim of this study is to gain insight into the effects of the policy options on players' playing behaviour and the objectives of Dutch gambling policy. During the course of this study, these objectives have changed. The differences between the old and new policy objectives are explained in Appendix 2. In this study, we tried to use the new policy objectives as much as possible when interpreting the results. These new, more stringent policy objectives concern:

1. Protecting citizens from gambling-related harm;
2. Countering gambling-related crime;
3. Preventing participation in illegal gambling and combating illegal offer.

Variants per policy option

For each of the four possible policy options, several possible variants have been formulated and are discussed in this study. In the current situation, land-based gambling machines have cash payments as the method of payment, and there is a possibility of exemption for payment via a player card (*cashless play*). Possible adjustments to policy include generically allowing rechargeable player cards for gambling machines or introducing fully cashless play.

Not everyone is allowed to play on gambling machines: there is currently a minimum age of 18 years[3] and, in addition, players at gambling arcades and gambling casinos can be checked for registration in the Central Register Exclusion of Games of Chance (hereinafter: Cruks).[4] Alternative options for

[3] In response to the evaluation of the Remote Gambling Act, the government has announced its intention to raise the minimum age for participation in the highest-risk games of chance (including slot machines) from 18 to 21.

[4] Players can register themselves via DigiD in Cruks for a gambling break of at least six months.

player identification and protection include introducing automatic age verification in the hospitality industry (through an ID card scanner) and introducing full player identification, where identification is mandatory and linked to a player account.

Currently, legal gambling limits are set for land-based gambling machines that specify the maximum amount a player can wager per game. Possible variants for this policy option include indexation of the playing limits (e.g. based on inflation) and the possibility of self-setting the amounts wagered, lost and/or paid out per unit of time.

In the current situation, a fixed number (often one) of games is installed on the gambling machine. Broadening the game offer here involves *introducing server-based gambling*, where the gambling machine is a remotely controlled and adjustable video terminal. This makes it possible to remotely change the machine's offerings.

Set-up locations of gambling machines

Besides the different variants per policy option, it is important to consider the differences in the application of the possible policy to the different set-up locations of land-based gambling machines. There are three (legal) set-up locations for these machines:

1. High-threshold catering establishments (hereinafter: hospitality industry);
2. Gambling arcades;
3. Gambling casinos (Holland Casino).

Gambling machines in the hospitality industry are most restricted in terms of the amounts a player can bet and lose per hour, the games on offer per machine and the number of machines per catering establishment. This is accompanied by age verification, upon entering the venue or if there is any doubt about the player's age. Gambling arcades and gambling casinos both have stricter entry controls than the hospitality industry: players must identify themselves at the entrance and are checked for any Cruks registration. Finally, in the gambling casinos, it is possible to wager and lose higher amounts per hour compared to the catering establishments and gambling arcades.

Research design

To explore the possible consequences of the various policy options, desk research was conducted on Dutch and international policy around gambling machines, interviews were held with various stakeholders, and an online choice experiment was conducted among 570 people. The stakeholders interviewed within the (land-based) gambling sector included experts by experience, scientists, an industry association, various providers and operators, manufacturers, and other parties with insights into player behaviour (including from addiction care). The 570 people who participated in the choice experiment consisted mostly of people who had recent experience with gambling, especially on slot machines. The choice experiment includes the Problem Gambling Severity Index (hereinafter: PGSI), which measures the severity of gambling problems among respondents. In addition, respondents'

reward sensitivity is measured because people with higher reward sensitivity may be at higher risk of addiction problems. By measuring the severity of gambling problems and reward sensitivity, it can be tested whether individuals at higher risk of gambling addiction respond differently to the policy options.

We make the following comments on the research methods used. First, regarding the desk research one should take into account that the foreign (policy) context is different from that of the Netherlands. In the interviews with stakeholders, different, sometimes diverging, interests that colour the responses have to be dealt with. Finally, the choice experiment asks players to imagine a hypothetical situation and does not directly measure players' behaviour. Despite these caveats about the individual methods, the use of multiple methods combined with the exploratory nature of the study makes the final conclusions of the study robust.

Action perspective for policy

The analysis of Dutch policy around land-based gambling machines shows that there has been a differentiated approach since the Slot Machines Decree 2000. Set-up locations such as catering establishments, gambling arcades and casinos each fall under different rules, based on different risk assessments, controllability and policy considerations. The policy balances (better) protection of players from gambling harm on the one hand, while leaving room for relaxations and commercial interests on the other. These relaxations, such as higher wagering options or an expanded range of games per machine, are not always accompanied by additional protective measures and are applied site-specifically. As a result, policies are fragmented and, in practice, the level of protection varies considerably by location type.

The international comparison shows that similar policy issues also exist in other European countries. Scandinavian countries such as Norway, Denmark and Finland have adopted a stricter and integrated approach. There, measures such as player identification, *cashless play* and personal gambling limits are integrated into broader prevention policies. These measures reinforce each other and enable effective control of risky playing behaviour, although they require strict enforcement and policy consistency.

In contrast, Dutch policy is characterised by a hybrid and pragmatic approach, where policy objectives and policy resources are by no means always aligned. This makes policy complex and can undermine the effectiveness of gambling harm prevention. The international examples make clear that a comprehensive and coherent approach is necessary to reduce problematic gambling behaviour and therefore gambling harm.

The core of the policy issue revolves around finding a viable balance between accessible supply and protection of (vulnerable) players. On the one hand, a low-threshold, legal offer with wider participation but with a higher risk of gambling harm can be chosen. On the other hand, a strictly

regulated system is possible in which players are better protected, but the threshold for participation actually becomes higher, with the risk that a certain group of players will defect to the illegal offer. This choice touches on fundamental values and interests, where not all parties' wishes can be met. For this reason, transparent policy is essential, in which trade-offs are made visible, vulnerable players are given a central position, while the feasibility and economic viability of the policy is taken into account. To this end, this study aims to provide direction and concrete starting points.

General conclusions

The possible consequences of various options for modernising gambling machine policy were tested in this study. A primary conclusion here is that a coherent approach to these options is essential to effectively contribute to addiction prevention and control of the gambling supply. If some policy options are modernised (*cashless play*) but not others (player identification with protective measures), the risk of problematic gambling behaviour may actually increase. In addition, an important conclusion is that designing a new form of gambling machines requires balancing interests. Firstly, machines must be safe for players and non-players, especially people in a vulnerable position, secondly, they must be sufficiently resistant to gambling-related crime (such as money laundering), and lastly, investment in and operation of such machines must be sufficiently profitable. Depending on the perspective from which gambling policy is viewed, these elements can be assigned different weights. From the perspective of preventing gambling harm, the safety of the machines for players will have priority, while providers and operators have a greater interest in (enough) profitable machines.

In terms of perspectives on modernising gambling machine policy, there is a tension between player protection on the one hand and the interests of gambling machine providers on the other. Providers want to preserve the enjoyment of playing and keep their offer attractive, while scientists, experts by experience and addiction specialists are actually pushing for more control and risk reduction. Introducing more modern machines on which players can only play with an account and *cashless play* provide more opportunities in terms of player protection, but there are also concerns that they could be a barrier for people to use the legal offer of gambling machines.

The choice experiment shows that some more modern policy options could indeed be a barrier for some players, but that machines with a combination of player accounts and adjustable play limits would pose a limited risk of reduced channelling to the legal offer. Should policy options such as player account be introduced in the future, it is important to highlight the benefits (control over playing limits) in addition to the potential barriers people see (less anonymity).

Insights by policy option

For this study, four policy options were explored for the gambling machine policy by means of three methods: desk research of the laws and regulations in the Netherlands and an international comparison with surrounding European countries, interviews with stakeholders and, finally, a choice

experiment among players to investigate gambling preferences. The insights per policy option and method are detailed below.

Payment method

The payment method concerns how a player can pay at the gambling machine to start a game. From the desk research of laws and regulations in the Netherlands and surrounding countries, the following variants emerged as policy options for payment method (and scope for *cashless play*):

1. **Cash payment** (current situation): throw-in consists mainly of cash payment (coins, banknotes or chips). This is similar to the situation in countries such as Spain and Italy. There has been an exemption option for the use of *cashless play* in the Netherlands since 2011.
2. **Player card** (upgradable chip card): this variant resembles the situation in Italy, where upgradable player cards are increasingly used. This differs from the Dutch situation in that this allows the player card by default and therefore does not require an exemption.
3. **Fully cashless gambling**: this resembles the Dutch online gambling and gambling machines in Norway and Finland, where payments are made exclusively via player cards or bank transfers.

Stakeholder interviews revealed that the presence of and paying with cash at a gambling venue increases the risk of money laundering and robberies. At the same time, experts with an understanding of player behaviour pointed out that physically seeing and handling cash, especially during swapping, can contribute to a moment of player awareness. This creates a potential tension between the importance of security for providers on the one hand, and the importance of player protection on the other. Providers are generally reluctant to a mandatory *cashless* system, as they believe it may exclude certain groups of players. Moreover, they consider the introduction of player cards in the hospitality industry or direct contactless payment at the gambling machine to be costly. As an alternative to contactless payments, the use of QR codes linked to iDeal was mentioned, due to the relatively low cost of implementing it.

From the perspective of preventing gambling harm, *cashless play* only offers advantages when there is a personalised player card, which can be linked to a player account, for example. In this way, players' playing behaviour can be monitored and any signs of gambling damage can be spotted early.

Surveyed players generally preferred gambling machines with cash payment. From around 50 years of age, there was an increasing preference for gambling machines with cash payment, while younger players were more likely to prefer *cashless play*.

Player identification and protection

The policy option player identification and protection concerns the extent to which players are required to identify themselves before playing on a gambling machine and the extent to which protective measures have been implemented to protect players from possible gambling harm.

From the desk research of laws and regulations in the Netherlands and surrounding countries, the following variants emerged as policy options for player identification and protection:

1. **Mandatory identification in gambling halls and gambling casinos (including Cruks check)**; **catering establishments check on their own initiative only for age** (current situation): in this option, catering staff estimate whether a player is older than 18. In case of doubt, an ID card can be requested. This is similar to the practice in Spain.
2. **Current situation + automatic age verification**: this would involve catering establishments using an ID card scanner to verify age. Politically, this would bring the Netherlands closer to Germany, where such scanners are already used. This option is limited to age verification.
3. **Full player identification**: this option not only verifies age and Cruks registration, but also links this verification to a player account through which playing behaviour can be monitored. This option corresponds to Dutch online gambling and to gambling machines in Norway, Denmark and Finland, where identification is mandatory and linked to player accounts.

The proposal to introduce ID card scanners on gambling machines in the hospitality industry (option 2) is received with scepticism from the perspective of preventing gambling harm. The scanners are seen as prone to 'tampering' and would therefore be of limited effectiveness in preventing gambling harm. Instead, manufacturers see them as a low-threshold and practical solution for age verification in the hospitality industry, with minimal impact on the user's gambling experience.

An introduction of full player identification and control of Cruks registration for all three set-up locations led to widely divergent opinions among the stakeholders interviewed. Several experts with an understanding of player behaviour spoke clearly in favour of this measure, as it would allow better monitoring, facilitate early intervention in problematic gambling and strengthen gambling harm prevention. Providers and operators on the other hand were critical: they fear high implementation costs and think that compulsory identification will deter (many) players and possibly drive them towards anonymous, illegal offers.

The choice experiment shows that the use of player accounts on land-based gambling machines is a barrier for a part of the players. This deterrent effect was greatest among people with a low PGSI score, or players with no or very limited risk factors for problematic gambling behaviour. They perceived a player account more as an unnecessary curtailment. In contrast, a mandatory Cruks check appeared to create hardly any barrier: the preference for machines with only age verification or with a Cruks check was about the same among respondents.

Playing limits

The desk research of laws and regulations in the Netherlands and surrounding countries revealed the following variants as policy options for playing limits:

1. **Statutory (2002) fixed gambling limits** (current situation): the current gambling limits on gambling machines in the Netherlands are quite strict, as in Germany and Spain. There are legally fixed bet and loss limits per machine and location type. These limits are not automatically adjusted for inflation.
2. **Playing limits adjusted for inflation**: currently, there is no inflation adjustment and the limits have been unchanged for 23 years. Under this option, the playing limits would be increased to the current price level.
3. **Self-set limits**: this option allows players to set their own playing limits, for example, based on what they can spend on maximum monthly gambling. This is similar to the approach in Dutch online gambling and with gambling machines in Denmark and Finland.

Among the stakeholders interviewed, there are different views on inflation-corrected maximum bets and hourly losses. Among gambling halls and catering establishments, people have been waiting for an adjustment since the introduction of the euro in 2002, and among gambling casinos this is hardly an issue. From the perspective of preventing gambling damage, there are concerns that higher amounts lead to more gambling damage, which can only be somewhat curbed with self-adjustable gambling limits. An important note here is that from this perspective, experts argue that legally set gambling limits remain necessary, but that self-adjustable gambling limits that can only be adjusted downwards can have a positive effect on preventing gambling harm. The additional investment to achieve this technically is difficult for providers, especially after the increase in gambling tax.

In the choice experiment, this policy option was implemented via two machine features: the hour loss and the possibility to set this as a player himself. Taken together, setting your own play limit is an attractive option for everyone, and a higher hourly loss is a deterrent for some players. Certain groups that are less deterred by the higher hourly loss (people with a higher PGSI score or a higher reward sensitivity) may be more at risk of gambling harm with a higher hourly loss.

Expanding the range of games on offer

From the desk research of laws and regulations in the Netherlands and surrounding countries, the following variants emerged as policy options for expanding the range of games on offer:

1. **Current situation**: a fixed number (usually one) of games installed on the slot machine;
2. **Expanding the range of games on offer**: via server-based gambling in which the slot machine is a remotely adjustable video terminal. This is in line with Dutch online gambling and gambling machines in countries such as the UK and Denmark.

Of the stakeholders interviewed, experience experts and academics argue that the current gambling offerings are already essentially very risky products. Also from the providers of *land-based* games of chance in gambling arcades and gambling casinos, the desire for a expanding the range of games on offer appears limited, especially because of the high investments. Modernisation is simply not urgent for them, as they can get along fine with the existing technical rules. For them, the current situation suffices. Because of this low urgency and to keep the choices as clear as possible for the respondents, this policy option was therefore ultimately not tested in the choice experiment.

Possible impacts on gambling behaviour and the policy objectives

The policy options explored in this study have varying implications for players, providers and the realisation of gambling policy. To answer the research questions, the insights from the various methods used in this study (desk research, interviews with stakeholders and a choice experiment among players) were combined. The four policy options were then examined for their expected impact on the three public interests. This expected qualitative impact is summarised in Table 1.

Table 3 : expected qualitative impact of the policy options on the three public interests

	Player protection	Countering crime	Preventing illegal play
Payment method			
Compared to current situation			
Player card	+/-	+/-	-
Fully cashless play	+/-	+	+/-
Identity check			
Compared to current situation			
+/- Age verification	+/-	+/-	+/-
Player accounts	+	+	+/-
Game limits			
Compared to current situation			
Inflation adjustment	-	+/-	+/-
Adjustable playing limits	+	+/-	+/-
Range of games on offer			
Compared to current situation			
Expanded range of games	-	+/-	+

Table 1 shows that no single policy option is an improvement over the current situation on all fronts. The transition to cashless gambling combined with player accounts and adjustable limits scores relatively favourably. Policy options such as mandating a player card, inflation correction or expanding the range of games on offer score negatively on at least one of the new policy objectives.

Table 2 breaks down that same qualitative impact to three different perspectives: the player, the gambling harm and the provider. This table shows that adjustable playing limits appear to have a positive impact on both players and gambling harm reduction, with no direct disadvantages for providers. This makes this policy option promising.

Table 4 : expected qualitative impact of the policy options by three different perspectives: players, gambling harms (including those around players) and providers.

	Players	Gambling harm	Providers
Payment method			
Compared to current situation			
Player card	-	+/-	-
Fully cashless play	-	+	-
Identity check			
Compared to current situation			
+/- Age verification	+/-	+/-	-
Player accounts	-	+	-
Game limits			
Compared to current situation			
Inflation adjustment	-	-	+
Adjustable playing limits	+	+	?
Range of games on offer			
Compared to current situation			
Expanded range of games	+	-	?

Answers to the research questions

With the above tables, the research questions of this study can be answered.

Effects on player behaviour (research question 1a)

A hypothetical gambling machine that effectively limits players' spending and frequency of play as much as possible would be a combination of the explored policy options: cash payment (without identification) combined with adjustable, person-specific playing limits and a non-indexed hourly loss. In theory, this seems to be an effective construction to limit gambling losses without losing players directly, but in practice, combining anonymity and person-specific limits proves difficult to realise.

Cashless payment through a player account, player identification and abandoning a capped hourly loss are unpopular among players, especially among the older target group. On the other hand, adjustable playing limits are actually appreciated, especially by younger players with experience in online gambling. For limiting spending, the policy option playing limits is especially crucial.

Consequences for policy objectives (research question 1b)

A hypothetical gambling machine that achieves the objectives of Dutch gambling policy as well as possible follows a slightly different combination of policy options than described above. Switching to fully cashless payments via player accounts virtually eliminates the risk of money laundering and robbery. In addition, both player accounts and adjustable game limits contribute to player identification and protection. Thus, adequate monitoring of (potential) gambling losses can also be realised. There is no policy need to index the maximum bet or hourly loss.

Effects on channelling (research question 1c)

The greatest risks of reduced channelling to the legal offer lie with gambling machine features perceived by players as unattractive. Features that emerged from the choice experiment included cashless payment, mandatory identification and a higher maximum bet. Players who value anonymity are often pre-existing and non-problematic players. Introducing policy options with such gambling machine features may divert these players to illegal offerings. At the same time, the analysis shows that the risk of reduced channelling to the legal offer with these gambling machine features is almost entirely offset by the attractiveness of adjustable playing limits.

Implications for providers and operators (research question 1d)

The technological adaptations required for the explored policy options - such as account systems, *cashless* technology and monitoring tools - require significant investments from providers and operators. The recent increase in the gambling tax in 2025 (and the planned increase in 2026) puts significant pressure on the industry's profitability and ability to invest.

Other consequences (research question 2)

Potential regulatory reform raises institutional questions. The current market organisation with both open systems (catering establishments and gambling arcades), and a closed monopoly system (gambling casinos) would need to be reviewed.

Mitigation of negative consequences (research question 3)

The modernisation of gambling machine policy offers an opportunity to improve protection and supervision. One promising route is that of a *hybrid* gambling machine: this is a machine equipped with the digital technology of online gambling (such as player accounts and playing limits), but is limited with a maximum insertion and hourly loss equal to that of physical machines in the hospitality industry and gambling arcades. Such a gambling machine, modernised with a focus on simplifying outdated laws and regulations, and incorporating *the lessons learned* from the early years of online gambling, offers an opportunity to better protect (potential) players from gambling harm.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, beleidscontext en doelstelling

Aanleiding

De Nederlandse kansspelmarkt omvat onder meer kansspelautomaten.[5] Dat zijn gokkasten die staan opgesteld in hoogdrempelige horecagelegenheden[6], speelhallen en de speelcasino's van Holland Casino. Uit eerder WODC-onderzoek (Ipsos I&O, 2024) blijkt dat ongeveer 6% van de volwassen Nederlanders weleens gokt op kansspelautomaten. Gokkasten kunnen een bron van vermaak zijn, maar er zijn ook risico's voor wie de controle over zijn/haar gokgedrag verliest, of wanneer er sprake is van oneerlijk spel of witwassen.

Beleidscontext

Begin 2025 is de kabinetsvisie op het Nederlandse kansspelbeleid aangescherpt (zie Bijlage 2 voor meer achtergrond) en thans gericht op:[7]

1. Bescherming van burgers tegen kansspel gerelateerde schade;
2. Tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit;
3. Verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod.

De meest recente wet- en regelgeving voor kansspelautomaten dateert uit het jaar 2000. Terwijl de regelgeving rondom kansspelautomaten sindsdien vrijwel heeft stilgestaan, geldt dat niet voor de kansspelmarkt. Zo zijn er nieuwe technische mogelijkheden om te betalen, het gokgedrag van spelers te monitoren, te beperken of te stoppen. Daarnaast is de kansspelmarkt veranderd, vooral door de legalisering van online gokken per 1 oktober 2021. Tot slot heeft de verhoging van de kansspelbelasting per 1 januari 2025 (en de aanstaande verhoging per 1 januari 2026) de winstgevendheid van exploitanten van kansspelautomaten onder druk gezet (Atlas Research, 2024).[8]

Doelstelling

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) wil de impact verkennen van een eventuele modernisering van het kansspelautomatenbeleid, en noemt daarbij de volgende drie beleidsopties:

1. Betaalwijze, in het bijzonder *cashless play*;
2. Spelersidentificatie en -bescherming;

[5] De term speelautomaten bevat naast kansspelautomaten ook behendigheidsautomaten. Zie Artikel 30 Wet op de kansspelen.

[6] Waar dit niet tot verwarring leidt, korten we "hoogdrempelige horecagelegenheden" gemakshalve ook wel af tot "horeca".

[7] Kamerstukken II 2024/2025, 33996, nr. AA. Kamerbrief Visie op kansspelen en beleidsreactie op de Wet Koa.

[8] Kamerstukken II 2024/2025, 24557, nr. 242. Atlas Research eindrapport verhoging kansspelbelasting.

3. Speellimieten.[9]

Daarnaast is door ons als onderzoekers gekozen om een vierde beleidsoptie toe te voegen, namelijk:

4. Verruiming van het spelaanbod.

Per beleidsoptie verkennen we meerdere varianten die nu of in de toekomst van toepassing zouden kunnen zijn op speelautomaten.

1. Bij betaalwijze zijn dat contante betaling, *cashless play* met (anonieme) spelerskaart, en giraal spel (uitbetaling naar de bankrekening van de speler).
2. Wat betreft de spelersidentificatie en -bescherming onderzoeken we de varianten legitimatiecontrole met Cruks-controle, alleen leeftijdscontrole, en volledige spelersidentificatie met een spelersaccount.
3. Wat betreft de speellimieten onderzoeken we de mogelijke gevolgen van een verhoging van de speellimieten op automaten in de horeca en speelhallen, die momenteel begrensd is tot een inzet van € 0,20 en een maximaal verlies per spel van € 40.
4. Als laatste verkennen we de gevolgen van een verruiming van het spelaanbod op meer technisch geavanceerde speelautomaten, waarbij we ons beperken tot het aanbieden van meerdere casinospelen “tegen het huis” op een enkele automaat.

Deze verschillende beleidsopties worden in meer detail toegelicht in Hoofdstuk 2.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

De aanleiding, beleidscontext en doelstelling resulteren in de volgende probleemstelling:

> Welke mogelijke gevolgen hebben de genoemde beleidsopties op het speelgedrag van spelers en de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid?

De doelen van het huidige Nederlands kansspelbeleid staan in paragraaf 1.1 onder Doelstelling uitgeschreven (zie Bijlage 2 voor enige historie van de huidige en de vorige beleidsdoelen).

Onderzoeksvragen

We onderzoeken de probleemstelling aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke mogelijke gevolgen hebben de genoemde beleidsopties op:

[9] Indexatie en mogelijkheden tot het zelf instellen van de bedragen die per tijdseenheid ingezet, verloren en/of uitgekeerd worden.

    a. De uitgaven en speelfrequentie van spelers?
    b. Het verwezenlijken van de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid?
    c. Kanalisatie naar het legale aanbod?[10]
    d. Partijen die speelautomaten exploiteren en/of aanwezig hebben?
2. Welke andere gevolgen kunnen er zijn?
3. Welke mogelijkheden zijn er om eventuele negatieve gevolgen te mitigeren en kansen op positieve gevolgen te pakken?

Een aandachtspunt bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is dat de wet- en regelgeving voor speelautomaten verschilt tussen horeca, speelhallen en speelcasino's. Waar relevant hebben we dit onderscheid meegenomen. Tot slot laten we de kermisautomaten buiten beschouwing.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de deskresearch. We beschrijven de beleidstheorie achter de Nederlandse wet- en regelgeving, doen een internationale vergelijking met omringende landen en werken de beleidsopties nader uit. Hoofdstuk 3 rapporteert de uitkomsten van interviews en focusgroepen met stakeholders (marktpartijen, vergunningverleners, wetenschappers, deskundigen speelgedrag en ervaringsdeskundigen) over de verwachte effecten van de uitgewerkte beleidsopties. In Hoofdstuk 4 geven we de resultaten van een keuze-experiment, waarbij we het keuzedrag en de voorkeuren van consumenten voor kenmerken van kansspelautomaten in kaart brengen.

Elk van de Hoofdstukken 2 tot en met 4 kent een slotparagraaf met deelconclusies. In slothoofdstuk 5 brengen we de verschillende invalshoeken samen tot een overkoepelende synthese met conclusies en een handelingsperspectief voor toekomstig beleid. In de bijlagen zijn de details te vinden rondom de begeleidingscommissie, de landenvergelijking, de gesprekspartners, het keuze-experiment, de statistische schattingsresultaten van de keuzemodellen en de lijst van geraadpleegde literatuur.

[10] In de (aangescherpte) beleidsvisie is kanalisatie naar het legale aanbod niet (meer) een zelfstandig doel maar een *graadmeter*.

2 Deskresearch

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van de deskresearch. We starten met de beleidstheorie achter de (zeer gedetailleerde) huidige Nederlandse wet- en regelgeving (Paragraaf 2.1). Daarop volgt een internationale vergelijking met omringende landen zoals die in het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Finland (Paragraaf 2.2). We sluiten af met varianten per beleidsoptie (paragraaf 2.3) waarover we gesprekspartners hebben geïnterviewd (Hoofdstuk 3).

2.1 Beleidstheorie achter de huidige Nederlandse wet- en regelgeving

Aanpak

In dit deel van de deskresearch staat centraal welke beleidsdiscussies en juridische aanpassingen er de afgelopen jaren zijn geweest in de wet- en regelgeving voor:

- (ontheffingsmogelijkheden voor) *cashless play*;
- (verplichtingen voor) spelersidentificatie en spelersbescherming;
- (aanpassingen van) speellimieten c.q. de hoogte van de maximumbedragen;
- (keuringen en toelatingen van) het spelaanbod.

Voor elk van de beleidsopties vat de volgende paragraaf in tabelvorm de relevante[11] huidige wet- en regelgeving samen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het aanbod kansspelautomaten in 1) speelcasino's, 2) speelhallen, en 3) buiten speelcasino's en speelhallen (in de tabellen benoemd als 'horeca'). In de tabellen wordt aangegeven welke specifieke wet- en regelgeving van toepassing is:

1. Wet op de kansspelen;[12]
2. Speelautomatenbesluit 2000;[13]
3. Speelautomatenregeling 2000;[14]
4. Beschikking casinospelen 1996;[15]
5. Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.[16]

Na elke tabel wordt in een kader een voorbeeld gegeven om te laten zien hoe de regels in de praktijk uitwerken. Vervolgens gaan we via kamerstukken en memories van toelichting in op de beleidsmatige argumenten achter deze wet- en regelgeving, wederom per beleidsrichting. Hiermee geven we een eerste indruk van de mogelijke effecten op de publieke belangen.

[11] De wet- en regelgeving is dermate uitgebreid dat we geen uitputtend overzicht pretenderen te geven.

[12] https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2025-02-12

[13] https://wetten.overheid.nl/BWBR0011373/2024-07-01

[14] https://wetten.overheid.nl/BWBR0011382/2014-01-01

[15] https://wetten.overheid.nl/BWBR0009234/2017-12-01

[16] https://wetten.overheid.nl/BWBR0033412/2023-07-01

Overzicht huidige wet- en regelgeving

De huidige wet- en regelgeving op het gebied van kansspelautomaten is zeer uitgebreid. Er zijn veel vereisten aan de kansspelautomaten om toegelaten te worden, en deze eisen verschillen naar locatie van de automaat.

Een voorbeeld hiervan is de maximale prijs die behaald kan worden per handeling. In speelcasino's zit hier geen maximum aan. In speelhallen en hoogdrempelige horeca wel: hier is dit maximaal 200 maal de inzet van het basisspel, waarbij per handeling de som van de waarde van de te innen prijzen en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen niet meer kan bedragen dan 200 maal de inzet van het basisspel. Oftewel: per handeling kan maximaal € 40 worden gewonnen waarbij de kans op prijzen maal de hoogte van de prijzen per handeling opgeteld maximaal € 40 is. Dit is de uitgangssituatie in zowel speelhallen als horeca. Wanneer de automaat echter een uitkeringspercentage van ten minste 70% heeft en een uurverlies van ten hoogste € 30 (in plaats van de minimale 60% en maximale € 40), dan wordt dit in de horeca maximaal 300 maal de inzet van het basisspel en in speelhallen maximaal 400 maal. Oftewel: in de horeca kan dan maximaal € 60 worden gewonnen en in speelhallen maximaal € 80.

Type locatie **Cashless play**	**Speelcasino's**[17]	**Speelautomatenhallen**	**Horeca**
Inworp	De inworp kan slechts gedaan worden in de vorm van geldige Nederlandse bankbiljetten of munten, speelpenningen, of vreemde munten of bankbiljetten [4]	De inworp kan slechts gedaan worden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten van ten hoogste € 50 [2]	

[17] In Nederland heeft Holland Casino het monopolie op speelcasino's. In de tabellen houden we de term 'speelcasino' aan – zoals gebruikt in de wetgeving – en in de voorbeelden Holland Casino, vanwege de bekendheid van het merk waardoor dit voor veel mensen tot de verbeelding spreekt. Hoewel Holland Casino het monopolie heeft, is de naam 'casino' niet beschermd waardoor deze door andere aanbieders gebruikt kan worden. Dit zijn echter volgens de wet speelautomatenhallen en volgen dan ook de wet- en regelgeving voor speelautomatenhallen.

Uitbetaling	De uitbetaling van prijzen kan plaatsvinden in de vorm van geldige Nederlandse bankbiljetten of munten, speelpenningen, of vreemde munten of bankbiljetten [4]	De uitbetaling kan slechts plaatsvinden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten, hetzij door middel van een uitbetalingsmechanisme, hetzij door inschakeling van het personeel van de inrichting [2]	De uitbetaling kan slechts plaatsvinden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten, hetzij door middel van een uitbetalingsmechanisme, hetzij door inschakeling van het personeel van de inrichting via een door de kansspelautomaat afgegeven tegoedbon waarop ten minste duidelijk vermeld staat het bedrag en de omstandigheden van de uitbetaling en een tekst die waarschuwt tegen kansspelverslaving [2]
Uitzonderingen	Inworp en uitbetaling in de vorm van elektronisch leesbare tegoedbonnen is toegestaan, waarbij de vergunninghouder in acht neemt: a) De tegoedbonnen hebben een waarde van ten hoogste € 1000; b) De tegoedbonnen kunnen tijdens de openingsuren van het casino door de tegoedbonhouder voor geld worden ingewisseld tot 12 maanden na uitgifte; c) De tegoedbonnen vermelden ten minste de waarde in euro's, de datum en het tijdstip van uitgifte, het nummer van de uitgevende automaat c.q. kassa, en de in onderdeel b bedoelde geldigheidstermijn;	De raad (van de Ksa) kan aan de vergunninghouder ontheffing verlenen van bovenstaande bepalingen indien deze ten genoegen van de raad aantoont dat de door hem in de speelautomatenhal gehanteerde centrale inworp- en uitbetalingssystemen een betrouwbare afhandeling van inworp en uitbetaling garanderen. [2] De raad kan aan deze ontheffingen voorschriften verbinden, waaronder het voorschrift dat het centrale inworp- en uitbetalingssysteem in ieder geval zodanig functioneert dat: a) Na inworp een wachttijd volgt van 0,3 seconden per € 2 of deel daarvan, voor zover deze inworp boven € 2 uitkomt [3], gedurende welke op die spelersplaats geen verdere inworp mogelijk is en	

	d) Onderdeel b is niet van toepassing op de door de vergunninghouder voor promotiedoeleinden uitgegeven gratis tegoedbonnen, mits dit duidelijk op de bonnen vermeld wordt. De promotietegoedbonnen hebben een waarde van ten hoogste € 500. [4]	geen nieuw basisspel of vervolgspel gestart kan worden; b) Een maximum kan worden gesteld aan de hoogte van het tegoed op de kredietmeter waarbij nog inworp mogelijk is; c) Een maximum kan worden gesteld aan de hoogte van het spelerstegoed; d) De speler tijdens openingstijden te allen tijde het tegoed kan laten uitbetalen. [2] De mechanische, elektrische en elektronische processen die gepaard gaan met een centraal inworp- en uitbetalingsmechanisme zijn onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring en periodieke controle door een door de raad aan te wijzen onafhankelijke deskundige of keuringsinstelling. [2]	

Praktijkvoorbeeld – *cashless play*

Pieter (53 jaar) wil graag op een kansspelautomaat spelen. Hiervoor gaat hij naar de bar om de hoek. Wanneer hij achter de automaat bij bar Bartje gaat zitten komt hij erachter dat alleen Nederlandse munten en bankbiljetten als inworp gebruikt kunnen worden. Pieter draagt al jaren geen cash geld meer bij zich en kiest ervoor om naar een speelhal op 20 minuten rijden te gaan, die adverteert met haar ontheffing voor een *cashless play* systeem. Hij had ook naar Holland Casino op 10 minuten fietsen kunnen gaan, maar na een snelle zoekslag op het internet kwam Pieter erachter dat Holland Casino geen ontheffing heeft voor *cashless play*. Hoewel hij daar zou kunnen pinnen om speeltickets te kopen en daar dus zou kunnen spelen zonder contant geld, wordt het geld dat hij overhoudt of wint alleen contant uitbetaald. Omdat hij hier verder nooit gebruik van maakt, ziet hij het niet zitten mogelijk met cash geld te blijven zitten aan het einde van de dag.

Aangekomen bij de speelhal krijgt Pieter een spelerskaart die hij via een speciale terminal kan opwaarderen. Dit kan zowel met cash geld, als via een pinbetaling. Na het opwaarderen met zijn pinpas kan Pieter aan de slag. Terwijl Pieter op een kansspelautomaat aan het spelen is, ziet hij dat de speler op de automaat naast hem cash geld inwerpt, in plaats van dat hij met een spelerskaart speelt. Hij besluit deze speler hiernaar te vragen: het was toch immers een *cashless play* systeem? De andere speler weet Pieter te vertellen dat de speelhal deels *cashless* is: spelers kunnen zelf bepalen of zij cash geld inwerpen, of gebruikmaken van de spelerskaart die zij kunnen opwaarderen met cash geld of een pinbetaling. Uitbetaling vindt echter altijd plaats via de spelerskaart: wanneer een speler geld wint met een spel, wordt dit op de spelerskaart geladen en kan dit uitbetaald worden via de daarvoor aangewezen terminals.

Het cash geld dat wordt gebruikt voor het opwaarderen van een spelerskaart wordt opgeslagen in een soort ‘geldkluis’ met een 24 uursvertraging om hem open te kunnen maken, waardoor medewerkers er niet zomaar bij kunnen. Een dergelijk systeem verlaagt het risico op overvallen aanzienlijk. Een speler die aan het einde van de dag het gewonnen of overgebleven tegoed op zijn spelerskaart laat uitbetalen bij de terminal, wordt uitbetaald via het geld dat is opgeslagen in de geldkluis.

<table>
<tr><th>Type locatie
Spelersidentificatie en spelersbescherming</th><th>Speelcasino's</th><th>Speelautomatenhallen</th><th>Horeca</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Vergunninghouder moet toegang tot locatie weigeren aan personen</td><td colspan="2">a) Onder 18 jaar;
b) Van wie gegevens zijn opgenomen in het Cruks-register;
c) Ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten. [1]</td><td></td></tr>
<tr><td>a) Uit wier gedragingen of uitlatingen redelijkerwijs valt op te maken dat zij in een zodanige toestand verkeren dat zij hun wil niet in vrijheid kunnen bepalen;
b) Die niet voldoen aan de in het huisreglement gestelde regels inzake de toegang, dan wel uit wier gedragingen of uitlatingen redelijkerwijs valt op te maken dat zij de in het huisreglement gestelde regels niet in acht zullen nemen;
c) Die weigeren mee te werken aan de controle op de naleving van de bepalingen van het huisreglement; of
d) Die kennelijk beroeps- of bedrijfsmatig bemiddeling aanbieden of verlenen bij het deelnemen aan casinospelen. [4]</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Vergunninghouder is verboden de volgende personen een kansspelautomaat te laten bespelen</td><td colspan="3">Personen onder 18 jaar [1]</td></tr>
<tr><td>Verplichtingen m.b.t. spelersbescherming / verslavingspreventie</td><td colspan="2">De vergunninghouder registreert en analyseert op consequente en eenduidige wijze gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler. [1]</td><td></td></tr>
</table>

	Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving onderzoekt de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler. [1] De vergunninghouder die na het onderzoek redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten, adviseert die speler tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen door inschrijving in het Cruks-register. [1] De vergunninghouder stelt de raad van bestuur van de Ksa in kennis indien de speler zich niet in het Cruks-register inschrijft. Hij kan hierbij gebruikmaken van het Burgerservicenummer. [1]	

Praktijkvoorbeeld – spelersidentificatie en spelersbescherming

Pieter wil graag zijn zoon Teun (17 jaar) een keer meenemen naar Holland Casino. Bij de ingang worden ze echter tegengehouden. Pieter staat niet ingeschreven in het Cruks en heeft zijn paspoort bij zich om zich te identificeren. Hij mag naar binnen. Maar omdat Teun nog geen 18 jaar is, mag hij niet naar binnen. Vervolgens proberen ze het bij de speelhal. Ook hier komt Teun niet binnen. Om toch nog een spel te kunnen spelen, gaan ze terug naar bar Bartje. Hier mag Teun wel naar binnen. Als hij achter de machine gaat zitten, wordt hij aangesproken door de barman. Als zijn ID-kaart wordt gecontroleerd en blijkt dat hij 17 jaar is, wordt hij weggestuurd.

Type locatie	**Speelcasino's**	**Speelautomatenhallen**	**Horeca**
Speellimieten			

Maximale inzet per basisspel[18]	€ 50 [4]	€ 0,20 [2]	
Maximale inzet			Het opgespaarde resultaat uit een of meer onderbroken spellen kan alleen in groepen van maximaal 20 maal de inzet van het basisspel worden ingezet [2]
Minimale tijd tussen start van een basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden[19]	3 seconden [4,2]		3,5 seconde, gemiddeld 4 seconden [2]
Minimale handeling tussen spellen			Startknop loslaten en weer indrukken
De minimale totale waarde van de aan spelers uit te keren prijzen	80% van de totale waarde van de inzetten [4]	60% van de totale waarde van de inzetten [2]	
Maximaal uurverlies		€ 40 [2]	
Verlies per spel / handeling	Binnen één spel kan maximaal € 150 verspeeld worden [4]	Bij afspelen van onderbroken spellen die simultaan of na elkaar kunnen worden afgespeeld, mag per handeling niet meer dan 200 maal de inzet van het basisspel verloren gaan [2]	

[18] Bij speelcasino's de maximale inzet per inzetmogelijkheid.

[19] Bij speelcasino's verwoord als: de tijd die verstrijkt tussen de start van het spel en het moment waarop het eindresultaat vaststaat en tevens een nieuw spel gestart kan worden.

Winst per spel / handeling		Per spel kan niet meer uitgekeerd worden aan prijzen dan een waarde van 200 maal de inzet van het basisspel. [2] De som van de waarde aan prijzen, die in één spel gewonnen kan worden en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen die in datzelfde spel ontstaan, doch slechts benut kunnen worden in latere spellen, kan niet meer bedragen dan 200 maal de inzet van het basisspel. [2] Bij simultaan afspelen van onderbroken spellen, kan per handeling een prijs behaald worden van maximaal 200 maal de inzet van het basisspel waarbij per handeling de som van de waarde van de te innen prijzen en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen niet meer kan bedragen dan 200 maal de inzet van het basisspel. [2]	
		De totale waarde van de onderbroken spellen die simultaan of na elkaar kunnen worden gespeeld, kan niet meer bedragen dan 1000 maal de inzet van het basisspel. [2]	
Afwijkende perioden		In een periode van 100 uren voortdurende bespeling komt ten hoogste 10 maal een periode van 5 uren voor, die op een geheel uur binnen de periode van 100 uren aanvangt, en waarin de speler een winst behaalt die, gemeten over die 5 uren, gemiddeld per uur hoger is dan € 48 of een verlies lijdt dat, gemeten over die 5 uren, gemiddeld per uur hoger is dan € 104. [2]	
Gekoppelde-jackpotsystemen	Het is de vergunninghouder toegestaan door middel van het onderling verbinden van twee of meer kansspelautomaten een	Er is ten hoogste één gekoppelde-jackpotsysteem aanwezig, waarvan de prijs maximaal € 2500 bedraagt en alleen kan worden toegekend als gevolg van het spelen op een aan het systeem gekoppelde automaat,	Er is geen gekoppelde-jackpotsysteem aanwezig [2]

	voor die spelen gezamenlijke hoofdprijs aan te bieden. [4] Het is de vergunninghouder toegestaan extra prijzen, hetzij in natura, hetzij als geldprijs, hetzij als combinatie van beide, ter beschikking te stellen als bonus- en/of mysteryjackpot. [4]	en welke de overige kansen en prijzen die de automaat biedt niet beïnvloeden. Er kan een aanvangsbedrag van maximaal € 200 worden vastgesteld voor het gekoppelde-jackpotsysteem, dat niet hoeft te zijn opgebouwd door de inzetten. [2]	
Wachttijd		Na inworp van een bankbiljet volgt een wachttijd van 0,3 seconden per € 2 of deel daarvan, voor zover deze inworp boven € 2 uitkomt, gedurende welke op die spelersplaats geen verdere inworp mogelijk is en geen nieuw basisspel of vervolgspel gestart kan worden. [2, 3]	
Uitzonderingen	Het is de vergunninghouder toegestaan 'altijd-prijs-automaten' aan te bieden voor promotionele doeleinden, volgens door de vergunninghouder op te stellen regels, waarbij de speler geen inzet behoeft te doen anders dan met uitgereikte penning en waarbij de uitkering geschiedt in de vorm van prijzen in natura. De maximumhoogte van een te winnen prijs in natura wordt vastgesteld op € 150,-. [4] Het is de vergunninghouder toegestaan ten behoeve van promotionele acties extra	Bij automaten waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen met als basis een centraal toevalsproces: a) Bedraagt de inzet per basisspel per eenheid waaraan één speler kan plaatsnemen niet meer dan een derde van de minimale duur in seconden van een door de automaat aangeboden spel, gemeten van de start van een basisspel tot de start van het volgende basisspel, vermenigvuldigd met € 0,20, waarbij een maximum geldt van € 8;	Wanneer het een model van de kansspelautomaat betreft waarvan het uitkeringspercentage ten minste 70% is en het uurverlies ten hoogste € 30 bedraagt, is in afwijking op de hiervoor gestelde limieten: a) De tijd die verstrijkt tussen de start van het basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden ten minste 3 seconden; b) De maximale waarde van winsten en verliezen zoals hierboven genoemd in alle

	prijzen in natura bij casinospelen of kansspelautomaten beschikbaar te stellen bij winnende en/of bijzondere spelcombinaties van deze casinospelen of kansspelautomaten. De maximumhoogte van een te winnen prijs in natura wordt vastgesteld op € 2300,-. [4]	b) Per eenheid waaraan één speler kan plaatsnemen komt in een reeks van 100.000 achtereenvolgende spellen ten hoogste tienmaal een reeks van 5000 spellen voor, die op veelvouden van 1000 spellen aanvangt, en waarin de speler een winst behaalt die, gemeten over die 5000 spellen, gemiddeld per uur hoger is dan € 48 of een verlies lijdt dat, gemeten over die 5000 spellen, gemiddeld per uur hoger is dan € 104. [2] Wanneer het een model van de kansspelautomaat betreft waarvan het uitkeringspercentage ten minste 70% is en het uurverlies ten hoogste € 30 bedraagt, en het geen automaat betreft waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen, is in afwijking op de hiervoor gestelde limieten de maximale waarde van winsten zoals hierboven genoemd in alle gevallen niet 200 maal, maar 400 maal de inzet van het basisspel. [2]	gevallen niet 200 maal, maar 300 maal de inzet van het basisspel. [2]

Praktijkvoorbeeld – speellimieten

Pieter gaat nog een keer naar Holland Casino, een speelhal en bar Bartje. Bij alle drie besluit hij exact één uur te blijven spelen.

In Holland Casino kan hij elke 3 seconden € 50 inzetten. Dit betekent dat hij in theorie in een uur € 60.000 zou kunnen inzetten. Hiervan moet minimaal 80% worden uitgekeerd, oftewel € 48.000. Dit zou betekenen dat hij € 12.000 zou kunnen verliezen in een uur. Per spel kan hij maximaal € 150 verliezen. Hij kan ook meedoen aan meerdere jackpots op de automaat.

In de speelhal kan hij elke 3 seconden € 0,20 inzetten. Dit betekent dat hij in theorie in een uur € 240 kan inzetten. Hiervan moet minimaal 60% worden uitgekeerd, oftewel € 144. Dit zou betekenen dat hij € 96 zou kunnen verliezen in een uur. Door de wetgeving mag hij echter in een uur slechts € 40 verliezen. Doordat elke 100 uur van spelen op de automaat 10 keer een periode van 5 uur mag voorkomen waarop er meer verloren kan worden dan € 48 (en meer gewonnen dan € 104), kan het zo zijn dat hij toch meer verliest. Per (vervolg)spel kan hij niet meer dan € 40 winnen, en wanneer hij meerdere vervolgspellen tegelijk afspeelt (simultaan) dan kan hij maximaal per handeling € 40 winnen en € 40 verliezen. In totaal kan de waarde van de vervolgspellen na één basisspel maximaal € 200 bedragen. Een uitzondering hierop is als hij achter een bepaald model automaat gaat zitten waar hij per uur maximaal € 30 kan verliezen (en de automaat minimaal 70% uitkeert): dan kan hij € 80 winnen per spel. Hij weet alleen niet of dit geldt voor de automaat waar hij aan zit, een speler weet in de praktijk niet of hij op een standaardautomaat speelt, of op een model dat onder de uitzonderingen valt met afwijkende parameters. Los van hoeveel hij inzet op de automaat, kan hij meespelen voor de jackpot. Hiervoor moet hij een aanvangsbedrag van € 200 betalen, en maakt hij direct kans op de jackpot van € 2500.

In bar Bartje kan Pieter elke 4 seconden € 0,20 inzetten. Hier zou hij in theorie dus in een uur € 180 in kunnen zetten, waarvan minimaal 60% moet worden uitgekeerd, oftewel € 108. Dit zou betekenen dat hij € 72 per uur zou kunnen verliezen. Ook hier geldt dat hij volgens de wet maximaal € 40 per uur mag verliezen, maar het zo kan zijn dat hij precies in een uur speelt waar dit verlies hoger is. Ook hier kan hij per (vervolg)spel niet meer dan € 40 winnen, en bij simultaan spelen maximaal € 40 winnen per handeling. Als hier de automaat zo is ingesteld dat hij maximaal € 30 kan verliezen (en de automaat minimaal 70% uitkeert), dan kan hij elke 3 seconden inzetten en € 60 winnen per spel. Hij zou dan ook in theorie € 240 per uur kunnen inzetten en dus € 96 kunnen verliezen. Ook hier weet hij niet zeker op wat voor model automaat hij aan het spelen is. Een verschil met de automaten bij de speelhal en Holland Casino, is dat hij na elk spel opnieuw de startknop moet indrukken. Hierdoor speelt het minder makkelijk door dan bij de andere locaties, waar hij eerst een tijd de startknop vast kon zetten om genoeg tegoed te verzamelen in het onderspel om vervolgens in het bovenspel voor grotere bedragen te kunnen spelen.

Type locatie Verruiming van het spelaanbod	Modeleisen kansspelautomaten speelcasino's, speelhallen en horeca	Aanvullende modeleisen kansspelautomaten speelhallen en horeca	Aanvullende modeleisen kansspelautomaten speelhallen
	Het model van een speelautomaat is zo sterk en duurzaam dat het bij blootstelling aan storingen of beïnvloeding van buitenaf blijft voldoen aan de voorschriften, bij of krachtens dit besluit gegeven. [2] Het model van een speelautomaat is zodanig geconstrueerd dat: a) Het spelproces slechts beïnvloed kan worden met behulp van in het kader van dat proces aan de speler geboden middelen; b) In geval een of meer karakteristieke eigenschappen van het model gewijzigd worden, dit een zodanige wijziging van het model ten gevolge heeft dat het niet meer overeenstemt met het toegelaten model. Het model van een kansspelautomaat is zodanig geconstrueerd dat: a) Het toevalskarakter van het spel dat de automaat aanbiedt voortdurend gewaarborgd is;	Het model van een kansspelautomaat is zodanig geconstrueerd dat: a) In de automaat een elektromechanische niet-resetbare teller aanwezig is die alle inworpen, uitbetalingen en gespeelde spellen registreert; Op het model van een kansspelautomaat zijn op een voor de speler zichtbare plaats aan de voorzijde daarvan opschriften aanwezig met de duidelijk leesbare tekst <<Het toevalskarakter is niet te beïnvloeden>>, <<Voorkom gokverslaving – Speel met mate>> en <<Spelen onder de 18 jaar is niet toegestaan>>. [2] De aanvraag om toelating van een model van een speelautomaat gaat vergezeld van een keuringsrapport van een keuringsinstelling. [2]	Het model van een kansspelautomaat is zodanig geconstrueerd dat: a) Indien het één automaat betreft waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen met als basis een centraal toevalsproces, deze automaat zodanig is ingericht, dat ten minste 40 centimeters afstand in horizontale richting bestaat tussen de startknoppen van de afzonderlijke eenheden waaraan één speler kan plaatsnemen; b) Indien het één automaat betreft waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen met als basis een centraal toevalsproces, geen onderlinge beïnvloeding kan plaatsvinden van de kansen of prijzen tussen de afzonderlijke eenheden waaraan één speler kan plaatsnemen; c) De automaat ten hoogste aan één gekoppelde-jackpotsysteem kan worden aangesloten;

	b) Het spelproces in werking wordt gesteld doordat of nadat, al naar gelang de spelsoort, de speler de inworp heeft gedaan; Het spelproces, nadat het in werking is gesteld, kan verlopen zonder beïnvloeding door de speler, anders dan nodig is voor het maken van de keuze tussen beëindiging en onbeïnvloede voortzetting van het spel.		d) Een gekoppelde-jackpotsysteem alleen kan werken als ten minste twee daaraan gekoppelde automaten in werking zijn gesteld en bespeeld kunnen worden. [2]

Praktijkvoorbeeld – verruiming spelaanbod

Pieter speelt eens per maand op een kansspelautomaat in bar Bartje. Na de vierde keer begint het spel hem te vervelen en vraagt hij bij de bar of er een ander spel op de automaat gezet kan worden. Het personeel legt hem uit dat het een oudere automaat betreft waarop slechts één type spel aangeboden wordt. Om het aanbod toch enigszins attractief te houden laat bar Bartje de automaat tweemaal per jaar omwisselen voor een automaat met een ander spel. Pieter moet dus nog even twee maanden wachten voordat hij hier een ander spel kan spelen. Daarom gaat Pieter naar de vestiging van Holland Casino in de buurt. Hier heeft hij keuze uit meer verschillende automaten én er staan op de moderne automaten meerdere spellen waartussen handmatig door het personeel gewisseld kan worden.

In de huidige wetgeving wordt een aantal termen genoemd die verdere toelichting behoeven. Onderstaande opsomming geeft de definities van deze termen en de wetsartikelen waarin deze worden bepaald:

- Onmatige deelneming aan kansspelen: risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving [artikel 2, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen];
- Redelijk vermoeden: op een of meer signalen gebaseerde redelijke twijfel aan het vermogen van de speler om voldoende weerstand te bieden tegen de drang tot onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving [Artikel 1.1, van Beleidsregel verantwoord spelen 2024];
- Cruks: het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen [Artikel 1.1, van Beleidsregel verantwoord spelen 2024].

Beleidsmatige argumentatie achter de huidige wet- en regelgeving

In deze paragraaf worden eerdere onderzoeken naar wet- en regelgeving, kamerstukken en memories/nota's van toelichting bestudeerd om de argumentatie achter de huidige wet- en regelgeving in beeld te brengen. Waarom bestaan er verschillen in de eisen rondom kansspelautomaten opgesteld in speelcasino's, speelhallen en horeca? Per kop is aangegeven op welke beleidsopties de ingevoerde wet- en regelgeving (met name) van invloed is geweest.

Aanbevelingen van de Commissie Nijpels – Speelautomatenbesluit 2000 [speellimieten]

De verschillen in eisen aan de kansspelautomaten opgesteld in speelcasino's en daarbuiten zijn al in het Speelautomatenbesluit uit 1986 (en daarna aangepast in 1997) opgenomen, waarin de invoering van gelduitkerende speelautomaten (kansspelautomaten) mogelijk werd gemaakt.[20] In de nota van toelichting van het besluit uit 1986[21] is hierover de volgende passage opgenomen:

"In artikel 16 is de modeltoelating geregeld; van de ter zake geldende algemene voorschriften kan bij ministeriële regeling worden afgeweken voor zover het de inworp- en uitbetalingseisen en de winst- en verliesmogelijkheden betreft. Aan de sterke restricties, die op dit punt, met het oog op de bescherming van het publiek, in artikel 15 zijn opgenomen, bestaat voor casinobezoekers minder behoefte."

De verschillen tussen speelhallen en (hoogdrempelige) horeca zijn toegevoegd in het Speelautomatenbesluit 2000, naar aanleiding van aanbevelingen van de Commissie kansspelautomaten (Commissie Nijpels) van 30 maart 1995.[22] In dit besluit worden, naast de voorschriften uit het oude Speelautomatenbesluit, aanvullende voorschriften ingevoerd voor kansspelautomaten bestemd voor opstelling in (hoogdrempelige) horeca. Dit zijn bepalingen met betrekking tot het doorbreken van het automatisme van doorspelen, het doorbreken van het langdurig spelen, beperking van de aantrekkelijkheid van het spel, de beperking van het wervend karakter van kansspelautomaten en een aantal flankerende maatregelen. Van de veertien concrete aanbevelingen die de commissie heeft gedaan, zijn dertien overgenomen. Alleen de aanbeveling m.b.t. het limiteren van geluid bij uitbetaling door een kansspelautomaat is niet overgenomen.

Voor automaten in speelautomatenhallen wordt de mogelijkheid tot zogenoemde productdifferentiatie opgenomen, waarmee kansspelautomaten opgesteld in speelautomatenhallen mogen afwijken van deze zogenaamde Nijpels-normen. In de memorie van toelichting van het Speelautomatenbesluit 2000 staat hierover het volgende:

[20] Stb 1997 617: Besluit van 1 december 1996, houdende regelen ter uitvoering van Titel Va van de Wet op de kansspelen (Speelautomatenbesluit).

[21] https://repository.overheid.nl/frbr/officielepublicaties/stb/1986/stb-1986-589/1/pdf/stb-1986-589.pdf

[22] Zie memorie van toelichting: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2000-223.html#IDAH1FFB

"Bij de opname van de mogelijkheid tot productdifferentiatie in het Speelautomatenbesluit 2000 heeft een nauwkeurige afweging van belangen plaatsgevonden. Te weten, enerzijds de belangen van de exploitanten om afwijkende modellen te exploiteren in speelautomatenhallen. Anderzijds het voorkomen van problematisch speelgedrag, de bescherming van de speler. In overleg met de betrokken ministeries, de VNG, GGZ Nederland en het betrokken bedrijfsleven is een mogelijkheid voor productdifferentiatie in speelautomatenhallen gecreëerd waarbij recht wordt gedaan aan deze belangen. Een zeer belangrijke overweging bij het besluit om productdifferentiatie in speelautomatenhallen toe te staan, is dat er daadwerkelijk een mix van huidige kansspelautomaten en nieuwe kansspelvormen in de hallen wordt geplaatst."

Verder staat over de productdifferentiatie benoemd dat er hiermee *"een duidelijk onderscheid aangebracht [wordt] tussen kansspelautomaten in de hoogdrempelige horeca en in de hallen. De reden hiervoor is dat hallen een verplicht systeem van toegangscontrole (in verband met de leeftijdsgrens) hebben en de spelers nadrukkelijk naar een hal gaan met het doel om te spelen en dus minder incidenteel met kansspelautomaten in aanraking komen zoals in de horeca wel het geval is. Daarnaast mag verwacht worden dat met productdifferentiatie een breder publiek wordt aangetrokken, waarbij door bijvoorbeeld de zogenaamde meerspelers de sociale controle toeneemt en naar verwachting het verslavend effect afneemt."*

Tot slot is opgenomen dat *"de gevolgen van de invoering van productdifferentiatie zullen worden gemeten in een meerjarig monitoringsonderzoek, waarbij met name gekeken zal worden naar de gevolgen van productdifferentiatie voor de mate van verslaving. […] De resultaten hiervan zullen worden meegenomen bij de voorziene herziening van dit besluit per 1 januari 2002, die gelijktijdig zal plaatsvinden met de aanpassing van het besluit in verband met de invoering van de euro. Afhankelijk van de resultaten van deze onderzoeken zal dan worden besloten of productdifferentiatie in speelautomatenhallen gehandhaafd blijft."*

In haar rapport *Op de kast gejaagd* schrijft de commissie Nijpels de voorkeur te hebben om automaten in speelautomatenhallen te laten voldoen aan dezelfde eisen als voor de horeca voorgesteld zijn, met uitzondering dat er geen bezwaar is tegen dynamische verlichting en geluidssignalen, aangezien in hallen de bezoekers komen om te spelen en dit dus geen aantrekkende werking zou hebben. Een gekoppelde-jackpotsysteem in speelautomatenhallen raadt de commissie niet aan omdat dit een prikkel kan zijn om te blijven doorspelen en bovendien de – bewust – gecreëerde grens met speelcasino's zou vervagen. Over automaten voor meer spelers spreekt de commissie zich niet uit tot voldoende ervaring is opgedaan met de nieuwe generatie kansspelautomaten.

Samenvattend: bij de invoering van het Speelautomatenbesluit 2000 worden de eisen voor kansspelautomaten in de horeca strenger (Nijpels-automaten), terwijl in speelhallen deze strenge automaten mogen worden opgesteld, alsook de automaten die voldoen aan de normen uit het oude Speelautomatenbesluit zolang deze van een elektromechanische niet-resetbare teller zijn voorzien

die alle inworpen, uitbetalingen en gespeelde spellen registreert (tenzij ze een ontheffing krijgen). Ook mogen in de hallen zogenaamde meerspelers worden opgesteld en mogen kansspelautomaten van een gekoppelde-jackpotsysteem worden voorzien. Het onderscheid tussen speelhallen en horeca is tegen het advies van de Commissie Nijpels in (m.u.v. het verschil in dynamische verlichting en geluidssignalen waar de commissie niet op tegen is, en de meerspelerautomaten waar zij zich nog niet over wil uitspreken). De verschillen tussen speelcasino's en daarbuiten stammen uit 1986 en zijn ontstaan omdat er aan de strenge restricties voor casinobezoekers minder behoefte bestaat vanwege de veel lagere inzetten en navenante risico's voor gokschade en witwassen buiten de speelcasino's.

Tegemoetkomingen kansspelbelastingheffing – wijzigingen 2011 [*cashless play* / verruiming van het spelaanbod]

Nadat de speelautomatenbranche aangaf zwaar te zijn getroffen door het samenvallen van de ingang van de Wet op kansspelbelasting in 2008 en de zich toen manifesterende algehele economische achteruitgang, heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën toegezegd dat het kabinet bereid is de branche tegemoet te komen door toe te staan dat in speelautomatenhallen gespeeld mag worden met een speelrekening op een chipkaart en door te onderzoeken of een inflatiecorrectie van het maximale gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen mogelijk is. Na verzoeken van de brancheorganisatie VAN Kansspelen (hierna: VAN), is een pakket maatregelen opgesteld, bestaande uit:

- Betaling door middel van papiergeld en handpay in speelautomatenhallen en hoogdrempelige inrichtingen, onder zodanige voorwaarden (maximumbedragen, wachttijden) dat de speler voldoende beschermd wordt tegen kansspelverslaving;
- Betaling door middel van een cashless-play-systeem in speelautomatenhallen, onder zodanige voorwaarden (maximumbedragen, wachttijden) dat de speler voldoende beschermd wordt tegen kansspelverslaving;
- De introductie van twee nieuwe soorten kansspelautomaten, in een ten opzichte van de voorstellen van de VAN afgezwakte vorm (qua speltempo en maximumprijs per spel).[23]

Voor de invoer van betaling door middel van papiergeld wordt opgenomen dat dit enige risico's met zich mee kan brengen vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid bezien, namelijk:

- Het risico van het langer blijven doorspelen. Bankbiljetten vertegenwoordigen een grotere waarde dan munten, en inworp van hogere waarden kan ertoe leiden dat de speler langer doorspeelt;
- Het risico van een afname van bezinnings- en aanspreekmomenten. Op dit moment wisselen de spelers veelvuldig bankbiljetten om in muntgeld. Deze wisselpauzes geven de speler de

[23] Zie memorie van toelichting bij het besluit van 9 juni 2011 tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 in verband met de wijziging van enkele voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-290.html

gelegenheid om even los te komen van het spel en het eigen speelgedrag te overwegen (bezinningsmomenten). Ook geven deze momenten andere aanwezigen, zoals medespelers en personeel, de kans om de speler aan te spreken op zijn speelgedrag (aanspreekmomenten). Het vervallen van het wisselen vermindert deze momenten.

Om deze risico's te beperken worden extra maatregelen toegevoegd, zoals een maximale inworp, verplichte wachttijden na inworp van een bankbiljet en in de horeca moet bij een handpay een tegoedbon wordt afgegeven waarop onder andere teksten moeten staan die waarschuwen tegen kansspelverslaving.

Voor de invoer van cashless-play-systemen worden vergelijkbare risico's gezien als bij de invoer van betaling door middel van papiergeld, en om deze reden worden in speelautomatenhallen (waar dit alleen wordt geïntroduceerd), aanvullende eisen gesteld, zoals een maximum aan inworp via een cashless-play-systeem en de invoering van een verplichte wachttijd na inworp via een cashless-play-systeem.

De invoer van de nieuwe klassen automaten (met hoger minimumuitkeringspercentage, lager maximaal gemiddeld uurverlies, hoger speltempo en hogere maximumprijs), heeft twee maatregelen die als riskant gelden voor de speler (hoger speltempo en hogere maximumprijs) omdat ze gelden als factoren die van invloed kunnen zijn op kansspelverslaving. Deze hogere maximumprijs wordt voor automaten in de horeca gesteld op € 60 en in speelautomatenhallen op € 80. Over dit verschil is het volgende opgenomen: *"Omdat speelhallen een beter gecontroleerde opstellocatie vormen dan horecabedrijven (met bijvoorbeeld een betere leeftijdscontrole, hogere opleidingseisen, en meer gespecialiseerd personeel) wordt het verantwoord geacht bij halautomaten een hogere maximumprijs toe te staan dan in de horeca. Dit is in lijn met het huidige beleid, dat in speelhallen riskantere automaten met hogere prijzen toestaat dan in de horeca."*

De nieuwe klassen automaten die worden toegestaan hebben met een minimumnorm van 3 seconden per spel in de horeca een kortere spelduur dan toegestaan op Nijpels-automaten. Over verschillen in spelduur is het volgende opgenomen in de memorie van toelichting:

"Hoewel in vergelijking met spellen waarvan het tempo gemeten wordt in dagen of weken (zoals loterijen), de snellere kansspelen over het algemeen een groter risico op kansspelverslaving met zich meebrengen, is niet duidelijk of bij de zeer snelle spellen van kansspelautomaten een verdere versnelling ook daadwerkelijk extra gevaar oplevert. In het EGM-rapport wordt geconcludeerd dat spellen met een zeer hoog speltempo, van vijf seconden of minder, per definitie een relatief hoog verslavingsrisico met zich meebrengen. In deze categorie van spelen neemt dit bestaande risico niet significant toe door een minimale speltijdverkorting. Ook de Commissie-Nijpels wees er eerder op dat het hoge tempo nu eenmaal eigen is aan het product kansspelautomaten en dat kleine veranderingen waarschijnlijk niet veel effect hebben."

Samenvattend: als tegemoetkoming vanwege de invoering van kansspelbelasting wordt in 2011 het Speelautomatenbesluit 2000 gewijzigd en worden nieuwe *cashless* betalingswijzen via ontheffingen toegestaan (bankbiljetten en cashless-play-systemen) en nieuwe klassen automaten toegestaan met hogere uitkeringspercentages, lagere gemiddelde uurverliezen, maar met een hoger speltempo en hogere maximumprijzen. Verschillen tussen speelhallen en horeca worden ingevoerd met de redenatie dat *"speelhallen een beter gecontroleerde opstellocatie vormen dan horecabedrijven"*.

Verslavingspreventiebeleid in speelcasino's en speelhallen – aanpassingen 2021[24] [spelersidentificatie en spelersbescherming]

Met de invoering van de Wet Kansspelen op afstand (Wet koa) zijn voor speelcasino's en speelhallen aanvullende maatregelen ingevoerd met betrekking tot verslavingspreventiebeleid. Met dit pakket aan maatregelen heeft de vergunninghouder *"een actieve zorgplicht om de speler zoveel mogelijk te helpen bij het nemen van diens eigen verantwoordelijkheid. Daarvoor dient de vergunninghouder in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving en ervaringsdeskundigen een verslavingspreventiebeleid te ontwikkelen, implementeren en onderhouden. […] Het sluitstuk op het verslavingspreventiebeleid is het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Door al dan niet vrijwillige inschrijving in dat register kan de speler worden uitgesloten van deelname aan vergunde kansspelen op afstand, in speelcasino's of in speelautomatenhallen."* Over de identificatie van spelers wordt benoemd: *"een effectief verslavingspreventiebeleid met op het individuele speelgedrag afgestemde interventies is uiteraard alleen mogelijk wanneer de vergunninghouder weet wie deelneemt aan de door hem georganiseerde kansspelen. Om dit te bereiken moet de vergunninghouder bij inschrijving van de speler diens identiteit vaststellen en verifiëren."*

In de aanvullende maatregelen worden de eisen met betrekking tot spelersidentificatie en spelersbescherming voor speelcasino's en speelhallen uitgebreid gespecificeerd. Hiermee ontstaan verdere verschillen tussen de wet- en regelgeving voor speelhallen en horeca. Er wordt niet expliciet benoemd waarom aanbieders van speelautomaten in de horeca niet aan deze eisen moeten voldoen, maar de veel lagere inzetten en navenante lagere risico's op gokschade en witwassen zijn voor de hand liggende achtergronden.

Samenvattend: met de invoering van de Wet Koa worden voor speelcasino's en speelhallen aanvullende eisen met betrekking tot spelersidentificatie en spelersbescherming ingevoerd, waarmee de vergunninghouders een actieve zorgplicht krijgen. De spelersidentificatie dient ter uitvoering van een effectief verslavingspreventiebeleid. Hiermee ontstaan verschillen tussen speelcasino's en speelhallen enerzijds en horeca anderzijds, aangezien deze laatste groep aanbieders niet aan deze aanvullende eisen hoeft te voldoen.

Conclusies op basis van de beleidstheorie van de huidige Nederlandse regelgeving

Op het gebied van de vier beleidsopties voor kansspelautomaten bestaat uitgebreide wet- en

[24] Memorie van toelichting bij het besluit van 26 januari 2021, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand): https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-37.html

regelgeving. Bij de eisen die aan de automaten en/of locaties worden gesteld, wordt vaak onderscheid gemaakt tussen automaten die opgesteld staan in speelcasino's, speelhallen en (hoogdrempelige) horeca. Deze verschillen zijn op verschillende momenten in de wet- en regelgeving ingevoerd.

Uit een assessment van verslavingsgevoeligheid van het Nederlandse kansspelaanbod (De Bruin, 2017) blijkt dat de verslavingsrisico's bij de landgebonden kansspelen het hoogst zijn bij kansspelautomaten – vooral door *"de mogelijkheid om continu door te spelen, het korte payback interval, de variabele inzet- en speelmogelijkheden, de kans om een (kleine) prijs te winnen en het productontwerp"*. De technische beperkingen van horeca-automaten hebben volgens het assessment een beperkte invloed op het verslavingsrisico. Vanwege het hoge risico op kansspelverslaving, staat vanaf de invoering van het toestaan van kansspelautomaten in 1986 het minimaliseren van kansspelverslaving centraal in de wet- en regelgeving. Zo wordt vanaf het begin het beschermen van (jong) publiek centraal gesteld, en zijn de voorschriften in het Nijpels rapport (en de daaropvolgende wet- en regelgeving) bedoeld om te werken als een filter tussen de recreatieve speler en de (potentieel) problematische speler.

De meeste verschillen tussen de opstellocaties ontstaan vanwege twee redenen:

1. De bezoekers die in aanraking komen met de kansspelautomaten in speelcasino's en speelhallen zijn met de intentie om te gokken naar deze locaties toegekomen, terwijl in (hoogdrempelige) horeca bezoekers in aanraking komen met de kansspelautomaten die hier niet zelf naar hebben gezocht;
2. Speelcasino's en speelhallen voldoen aan strengere eisen met betrekking tot de toelating van bezoekers tot de locatie, waardoor de kansspelautomaten die hier opgesteld staan aan minder strenge eisen hoeven te voldoen.

In het opstellen van de huidige wet- en regelgeving is daarnaast rekening gehouden met de behoeften uit de sector. Zo zijn er productdifferentiatiemogelijkheden opgenomen tegen de adviezen van de Commissie Nijpels in, en zijn verdere versoepelingen opgenomen om tegemoet te komen aan de sector wegens de invoering van de kansspelbelasting.

Het enerzijds zo goed mogelijk willen beschermen van de consument tegen kansspelverslaving en het anderzijds zo soepel mogelijk willen houden van de eisen (bijvoorbeeld omwille van kanalisatie), heeft ertoe geleid dat er veel uitzonderingen zijn op het oorspronkelijke beleid, waardoor de eisen waaraan kansspelautomaten moeten voldoen afhangen van de locatie én van de kenmerken van de automaat.

2.2 Internationale vergelijking met omringende landen

Aanpak

Voor de vergelijking van verschillende Europese landen op het gebied van beleidsopties voor kansspelautomaten is in eerste instantie het (niet openbaar gepubliceerde) rapport van PWC (2015) als uitgangspunt genomen. In een bijlage van dat rapport werden verschillende Europese landen vergeleken op de volgende punten: 1) beschrijving sector, 2) technische eisen, 3) vergunning en plaatsingsbeleid, 4) toezicht en handhaving, 5) kansspelbelasting, en 6) verslavingspreventie. Het PWC-rapport vergeleek Italië, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Spanje. Daarnaast benoemde het kort Noorwegen, waar ten tijde van het onderzoek nieuwe wet- en regelgeving werd doorgevoerd.

Dit onderzoek focust specifiek op de modernisering van verschillende beleidsopties van kansspelautomaten. De relevante beleidsopties betreffen *cashless play*, spelersidentificatie en spelersbescherming, speellimieten en de verruiming van het spelaanbod. Dit zijn dan ook de punten waarop verscheidene Europese landen met elkaar worden vergeleken. In Bijlage 3 is een verdere uitsplitsing per land opgenomen waarbij de beleidsopties ook per locatietype (horeca, speelhallen en speelcasino's) zijn uitgewerkt. Daarnaast worden ook Finland, Duitsland en Noorwegen meegenomen in de landenvergelijking. Finland en Noorwegen zijn opgenomen vanwege hun gemoderniseerde regelgeving betreffende kansspelautomaten. Duitsland is toegevoegd aan de vergelijking omdat dit een land is waar de bevolking veel op kansspelautomaten speelt.

Informatie betreffende de beleidsopties per land zijn bepaald op basis van verschillende wet- en regelgevingsteksten. Specifiek voor informatie over spelersverificatie en spelersbescherming, alsook de speellimieten, is het rapport van Meerkerk (2022) in opdracht van de Kansspelautoriteit gebruikt. Dat rapport geeft een overzicht van de kansspelwetgeving over zorgplicht en limietstellingen in 21 Europese landen.

Landenvergelijking[25]

Beleidsopties / Landen	Cashless play	Spelersidentificatie en spelersbescherming	Speellimieten	Verruiming van het spelaanbod
Italië[26]	Het gebruik van cash blijft dominant, hoewel er beleidsprogramma's zijn, zoals het "Italia Cashless"-initiatief, die cashless betalingen willen bevorderen. Machines werken vaak met opwaardeerbare spelerskaarten, maar betalingen worden vrijwel altijd met fysiek geld gestart.	In casino's en gokhallen is ID-verificatie verplicht en moet worden gekoppeld aan een fiscaal nummer (Codice Fiscale) om gokactiviteiten te registreren en belastingontduiking te voorkomen. Deze vereiste wordt goed nageleefd volgens de Italiaanse gokautoriteit (ADM). Voor horeca en kleinere gokgelegenheden is deze vereiste vaak minder streng.	Inzetlimieten zijn strikt gereguleerd: maximaal € 1 per inzet en € 100 aan uitbetalingen per spel (AWP's[27]) en maximaal € 10 inzet en € 5.000 uitbetalingen per spel (VLT's[28]). Deze limieten zijn ontworpen om gokschade te beperken en worden strikt gehandhaafd. Automatische aanpassingen voor inflatie zijn niet opgenomen in de huidige wetgeving.	Automaten bieden doorgaans eenvoudige spellen aan, maar server-based systemen maken een gevarieerd aanbod mogelijk, waaronder progressieve jackpots.
Duitsland (niet in PWC)[29]	Cashbetalingen blijven de norm bij land-based kansspelautomaten, vooral in kleinere speelgelegenheden en horecagelegenheden. Elektronische betalingen worden steeds meer geïntroduceerd in speelcasino's en grote	Alle spelers moeten zich identificeren bij het betreden van een goklocatie, inclusief speelcasino's en speelhallen. ID-verificatie wordt gebruikt om de leeftijd te controleren en om na te gaan of spelers zijn geregistreerd in het landelijke zelfuitsluitingssysteem (OASIS). Exploitanten	Duitsland heeft strenge limieten op inzetten en verliezen. Voor land-based automaten geldt doorgaans een maximale inzet van € 1 per draai. Er zijn ook uniforme stortingslimieten voor spelers, met een grens van € 1000 per maand,	Het spelaanbod bij land-based automaten is beperkter dan in andere Europese landen. De meeste automaten bieden slechts één spel aan, hoewel sommige regio's server-based technologie toestaan, waarmee meerdere spellen mogelijk zijn. Duitsland heeft

[25] Voor de landenvergelijking zijn verschillende wet- en regelgevingsteksten geraadpleegd. Deze zijn per land in een voetnoot toegevoegd.

[26] Tavazzi, L. (2022); Gaming Law 2024 - Italy (2024).

[27] *Amusement With Prize*

[28] *Video Lottery Terminal*

[29] Gaming Law 2024 - Germany (2024); Hofmann, J., Spitz, M., & Hembury, M. (2024).

	speelhallen, maar de overgang verloopt traag vanwege privacyoverwegingen en culturele voorkeuren. Cashless opties zoals spelerskaarten en directe bankoverschrijvingen zijn mogelijk in specifieke regio's, afhankelijk van de lokale regelgeving.	hebben een (verregaande) wettelijke zorgplicht om gokgedrag te monitoren en risicovol gedrag vroegtijdig te herkennen. Dit gebeurt vaak via algoritmische modellen die gokverslaving signaleren.	gedeeld over alle vergunninghouders. Dit wordt centraal gecontroleerd via een elektronisch register, waardoor spelers niet kunnen overschrijden door meerdere accounts bij verschillende aanbieders te gebruiken.	beperkingen op de aard van de spellen: risicovolle spellen zoals progressieve jackpots of varianten van poker zijn vaak verboden in land-based automaten.
Verenigd Koninkrijk[30]	Cashbetalingen blijven een belangrijke optie, maar elektronische betaalmethoden, zoals contactloze betalingen via spelerskaarten, worden steeds gebruikelijker. Directe betalingen met een betaalpas bij automaten zijn verboden, maar spelerskaarten kunnen worden opgewaardeerd bij balies, wat een indirecte vorm van elektronisch betalen mogelijk maakt. Deze pauze tussen spelen en betalen dient als een preventieve maatregel tegen overmatig gokken.	Casino's en gokhallen controleren op leeftijd en uitsluiting via systemen zoals GamStop. ID-verificatie is verplicht bij toegang, maar in sommige gokhallen blijkt dit minder strikt te worden gehandhaafd. Cashless technologieën met sterke verificatiemethodes worden overwogen om misbruik van gestolen kaarten te voorkomen.	Voor verschillende soorten automaten gelden vaste inzet- en uitbetalingslimieten. Voor B2-machines is dit bijvoorbeeld beperkt tot £ 2 per spel. Er wordt momenteel gekeken naar speellimieten die zich aanpassen aan inflatie, maar dit is nog niet ingevoerd.	Automaten in het Verenigd Koninkrijk bieden een gevarieerd spelaanbod, ondersteund door server-based technologie. Exploitanten mogen meerdere spellen op één automaat aanbieden, mits ze voldoen aan de sociale verantwoordelijkheidscodes van de Gambling Commission.
Denemarken[31]	Zowel cash als elektronische betalingen worden geaccepteerd. Spelerskaarten en directe bankoverschrijvingen zijn	In Denemarken moeten alle spelers die deelnemen aan kansspelen zich identificeren. Dit gebeurt via een geregistreerd account, en de spelers worden	Exploitanten moeten stortingslimieten aanbieden en deze verplichten. Spelers kunnen vrijwillig eigen limieten instellen,	Het spelaanbod in Denemarken wordt streng gecontroleerd, met een licentie- en vergunningensysteem dat wordt beheerd

[30] Gambling commission (2024); Elliott, C., & Kaftan, R. (2024); GOV.UK (2024).

[31] Gaming Law 2024 - Denmark (2024); Spillemyndigheden (z.d.); Henningsen, N. (2024).

	ingeburgerd, waardoor een geleidelijke transitie naar volledig cashless gokken mogelijk is.	gecontroleerd in het nationale zelfuitsluitingsregister, ROFUS. Als spelers zich in dit systeem bevinden, kunnen ze niet meer deelnemen aan gokactiviteiten bij gelicentieerde Deense aanbieders, zowel online als fysiek. De Deense Gambling Authority (Spillemyndigheden) houdt toezicht op de naleving van deze identificatie-eisen en waarborgt dat spelers worden beschermd tegen problematisch gokgedrag, inclusief uitsluiting van marketingcampagnes.	mits deze vallen binnen de wettelijke limieten van een maximale inzet van 0,50 DKr. en een maximale uitbetaling van 300 DKr. in de horeca en speelhallen en een maximale inzet van 20 DKr. in casino's. Limieten worden niet centraal vastgesteld, maar spelers kunnen per dag, week of maand een maximum instellen.	door de Spillemyndigheden. De meeste automaten bieden een beperkt aantal spellen aan. De wetgeving staat echter ook server-based technologieën toe, waardoor meerdere spellen per apparaat mogelijk zijn, vooral in grotere gokhallen.
Noorwegen[32]	Cash is volledig verboden. Alle betalingen gebeuren via spelerskaarten of mobiele apps, die gekoppeld zijn aan een bankrekening. Deze werkwijze vermindert witwasrisico's en maakt het eenvoudiger om speelgedrag te monitoren.	Identificatie is verplicht bij elk gebruik van een automaat. Spelerskaarten zijn gekoppeld aan nationale ID-systemen en worden gebruikt om leeftijd en uitsluiting te controleren. Daarnaast moeten spelers een account hebben met ingestelde limieten, en er zijn tools beschikbaar om speelgedrag te analyseren en verslavingsrisico's te minimaliseren.	Er gelden strikte maandelijkse verlieslimieten voor alle spelers: maximaal NOK 20.000 (ongeveer € 1930) voor reguliere spellen en NOK 4.000 (ongeveer € 385) voor risicovolle spellen zoals online slots. Deze limieten zijn niet aanpasbaar en worden centraal gehandhaafd. Spelers kunnen vrijwillige tijdslimieten instellen.	Multix-automaten zijn server-based en bieden verschillende spellen aan. Het spelaanbod is bewust beperkt om gokschade te minimaliseren. Innovaties worden zorgvuldig geïntroduceerd, met een focus op verantwoord spelen.
Finland (niet in PWC)[33]	Cashbetalingen worden geleidelijk vervangen door elektronische opties, zoals direct betalen met een bankpas of via mobiele apps. Veikkaus, de	Sinds 2021 is identificatie verplicht voor alle kansspelautomaten onder de Lotteries Act. Spelers moeten zich identificeren met een persoonlijke ID of geregistreerd account. Deze maatregel is bedoeld	Spelers moeten persoonlijke stortings- en speeltijdlimieten instellen voordat zij kunnen spelen. Deze limieten zijn verplicht en worden centraal	Het spelaanbod is beperkt tot de staatsmonopolist Veikkaus, die de enige aanbieder is van zowel fysieke als online kansspelen. Kansspelautomaten bieden een

[32] Mollan, A., & Haglund, B. A. (2024).

[33] Gaming Law 2024 - Finland (2024); Ripatti, M., & Koivula, A. (2024).

	staatsmonopolist, ondersteunt digitale betalingen via spelersaccounts en persoonlijke identificatie (NetBank). Cash wordt nog steeds geaccepteerd, maar in beperkte mate.	om gokschade te voorkomen en biedt de mogelijkheid om speel- en stortingslimieten af te dwingen. Vanaf 2024 geldt deze identificatie-eis voor alle vormen van gokken die door Veikkaus worden aangeboden. Het systeem is gekoppeld aan zelfuitsluitingstools en biedt spelers de mogelijkheid om limieten in te stellen. Veikkaus houdt toezicht op risicogedrag en kan preventieve maatregelen nemen bij signalen van gokproblemen.	geregistreerd. Er is geen ruimte om limieten te verhogen boven de door Veikkaus vastgestelde maxima, wat het risico op gokproblemen aanzienlijk vermindert.	mix van traditionele spellen en server-based opties, met een duidelijke focus op verantwoord spelen. Innovaties worden gereguleerd, waarbij nieuwe producten worden beoordeeld op hun impact op gokschade. Het spelaanbod wordt zorgvuldig gecontroleerd om gokschade te minimaliseren en de maatschappelijke impact te beheersen.
Spanje[34]	Cashbetalingen zijn het meest gebruikelijk bij speelautomaten, vooral in horecagelegenheden. In grotere gokhallen en casino's worden elektronische betalingsopties, zoals spelerskaarten die bij de balie kunnen worden opgewaardeerd, steeds meer aangeboden. Een directe overgang naar volledig cashless betalingen is nog niet wijdverbreid.	Alle gokoperators in Spanje zijn verplicht om ID-controles uit te voeren om de leeftijd te verifiëren en te controleren op registraties in het nationale uitsluitingssysteem, het *General Register of Gaming Access Bans (RGIAJ).* Dit systeem voorkomt dat spelers die zich hebben uitgesloten, toegang krijgen tot kansspelen. ID-controles worden strikter uitgevoerd in casino's en gokhallen dan in horecalocaties. In horecagelegenheden is de controle vaak beperkt tot het visueel inschatten van de leeftijd, zonder gebruik van technologie zoals identiteitskaartscanners.	De inzet- en verlieslimieten worden per regio vastgesteld. Deze zijn doorgaans strikt, met maxima van € 0,20 tot € 1 per spel en uitbetalingslimieten van enkele tientallen euro's. In casino's zijn de limieten doorgaans hoger. Automatische indexering met inflatie is zeldzaam, wat leidt tot een groeiende discussie over modernisering van deze limieten.	In horecagelegenheden bieden de meeste automaten slechts één spel aan. Gokhallen en casino's maken steeds meer gebruik van server-based technologie, waarmee meerdere spellen via één apparaat beschikbaar zijn, afhankelijk van de regionale regelgeving.

[34] Gaming Law 2024 - Spain (2024); Ordóñez, P. L., Martín, F. A. M., & De Alba, C. R. (2024).

Hoofdbevindingen landenvergelijking

Betaalwijze (mogelijkheden tot *cashless play)*

1. **Contante betaling (huidige situatie)**. Inworp bestaat voornamelijk uit munten, bankbiljetten of fiches. Dit lijkt op de situatie in landen als Spanje en Italië, waar cashbetalingen ook dominant blijven. Er is in Nederland sinds 2011 een ontheffingsmogelijkheid voor het gebruik van *cashless play*.
2. **Spelerskaart** (chipkaart die opgewaardeerd kan worden). Deze variant lijkt op de situatie in Italië, waar spelerskaarten worden gebruikt in casino's en gokhallen, maar betalingen nog vaak met cash worden gestart. De literatuur over de verhoogde kans op kansspelverslaving door *cashless* betalen (omdat geld minder "echt" voelt) sluit aan bij de voorzichtigheid zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar directe debitbetalingen zijn verboden om verslaving te voorkomen.
3. **Volledig giraal spel**. Dit lijkt op de systemen in Noorwegen en Finland, waar betalingen uitsluitend verlopen via spelerskaarten of bankoverschrijvingen. Deze aanpak vermindert het risico op witwassen en biedt meer controle en traceerbaarheid, maar vereist tegelijkertijd een sterkere focus op spelersbescherming om verslaving tegen te gaan.

Spelersidentificatie en -bescherming

1. **Identificatie in speelhallen en casino's, leeftijdscontrole in horeca (huidige situatie)**. Identificatie is verplicht in speelhallen en speelcasino's (inclusief Cruks-check), maar hoogdrempelige horecagelegenheden controleren vaak alleen de leeftijd bij binnenkomst. Dit lijkt op de praktijk in Spanje, waar de ID-controle voor horecagelegenheden vaak berust op een visuele inschatting, dan wel het controleren van ID-kaarten.
2. **Huidige situatie plus automatische leeftijdsverificatie**. Hierbij zou voor horecagelegenheden gebruikgemaakt worden van een ID-kaartscanner om de leeftijd te verifiëren. Dit zou Nederland beleidsmatig dichter bij Duitsland brengen, waar dergelijke scanners al gebruikt (kunnen) worden op kansspelautomaten. Deze aanpak biedt echter weinig bescherming tegen problematisch gokgedrag.
3. **Volledige spelersidentificatie**. Deze optie zou Nederland gelijk brengen met Noorwegen, Denemarken en Finland, waar identificatie verplicht is en gekoppeld aan spelersaccounts. Dit stelt landen in staat om speellimieten te handhaven, gokgedrag te monitoren en preventieve maatregelen te nemen tegen verslaving.

Speellimieten

1. **Strikte, vaste speellimieten (huidige situatie)**. De huidige speellimieten op kansspelautomaten in Nederland zijn vrij strikt, net als in Duitsland en Spanje. Per automaat en locatietype zijn wettelijk vastgestelde inzet- en verlieslimieten. Dit is effectief in het beperken van gokschade. Deze limieten worden niet automatisch aangepast aan inflatie.

2. **Speellimieten aangepast op basis van inflatie**. Dit zou de huidige speellimieten realistischer maken. Het risico is echter dat hogere limieten problematisch gokgedrag kunnen aanmoedigen, omdat hogere inzetten samengaan met grotere verliezen.
3. **Zelf instellen van limieten**. Dit lijkt op de aanpak in Denemarken en Finland, waar spelers persoonlijke limieten kunnen instellen. Dit geeft spelers meer controle, maar vereist strenge handhaving en monitoring om te voorkomen dat deze limieten te hoog worden ingesteld voor wat de speler zich kan veroorloven.

Verruiming van het spelaanbod

Het voorgestelde beleid in Nederland om geavanceerde kansspelautomaten te gebruiken die op afstand kunnen worden beheerd, sluit aan bij de *server-based* technologieën zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Deze technologie maakt het mogelijk om meerdere spellen op één automaat aan te bieden en speellimieten, spelersaccounts en preventieve tools te integreren.

Conclusies op basis van de landenvergelijking

1. **Betaalwijze** (en mogelijkheden tot *cashless play*). Een volledig giraal spel (variant 3) biedt voordelen in termen van controle en het tegengaan van witwassen, maar moet wel gepaard gaan met sterke spelersbescherming om spelers zoveel als mogelijk te behoeden voor gokschade.
2. **Spelersidentificatie en -bescherming**. Volledige identificatie (variant 3) is een krachtige maatregel tegen gokschade, vergelijkbaar met de aanpak in Scandinavische landen. Hierbij kan het speelgedrag van spelers individueel gemonitord worden op eventuele tekenen van gokverslaving of financiële problematiek.
3. **Speellimieten**. Het zelf instellen van speellimieten (variant 3) kan spelers helpen in het begrenzen van hun uitgaven aan kansspelautomaten. Het brengt echter ook een risico op meer gokschade wanneer dit niet voldoende gemonitord wordt. Het behouden van standaard maximum speellimieten (eventueel in combinatie met zelf instelbare spellimieten onder dit maximum) lijkt daarom verstandig.
4. **Verruiming spelaanbod**. *Server-based* systemen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, kunnen innovaties faciliteren, mits ze voldoen aan sociale verantwoordelijkheidseisen.

Het is essentieel om een balans te proberen te behouden tussen de verschillende varianten van de voorgestelde beleidsopties. Daar waar de zwaardere varianten (meestal variant 3) weliswaar de meeste voordelen lijken te hebben, is het doorvoeren van dergelijk beleid op slechts één van de beleidsterreinen lastig: het volledig overgaan op giraal spel vereist onlosmakelijk dat er ook extra stappen gezet worden op het gebied van spelersbescherming om verslaving en gokschade zoveel als mogelijk te voorkomen of te verminderen.

2.3 Deelconclusies

De analyse van de Nederlandse beleidstheorie rondom landgebonden kansspelautomaten laat zien dat er sinds de introductie van het Speelautomatenbesluit 2000 sprake is van een gedifferentieerd beleid, waarin opstellocaties zoals de horeca, speelhallen en speelcasino's elk aan verschillende eisen moeten voldoen. Deze differentiatie is deels ingegeven door verschillen in het bezoekersprofiel en de mate van controleerbaarheid van de locaties, en deels door beleidsmatige afwegingen tussen spelersbescherming en sectorale belangen. Enerzijds blijft het minimaliseren van gokschade een centrale doelstelling, anderzijds is in de loop der jaren ruimte gecreëerd voor versoepeling van regels en productdifferentiatie – bijvoorbeeld ter compensatie van de verhoging van de kansspelbelasting.

Het gevolg hiervan is dat het Nederlandse beleid een hybride karakter heeft: het probeert zowel bescherming te bieden tegen gokverslaving als tegemoet te komen aan commerciële en uitvoeringsbelangen. Dit blijkt onder meer uit de vele uitzonderingen en aanpassingen binnen de regelgeving. Zo gelden er strengere eisen voor automaten in de horeca dan in speelhallen, ondanks dat de technische beperkingen van horeca-automaten slechts beperkt effect hebben op het verslavingsrisico. Tegelijkertijd zijn bepaalde versoepelingen, zoals hogere inzetmogelijkheden, snellere speltempo's of het toestaan van meer-spelersautomaten, specifiek ingevoerd voor speelhallen of speelcasino's. Ook is de introductie van nieuwe betaalvormen (zoals *cashless play*) afhankelijk gemaakt van locatie en type automaat, terwijl niet altijd aanvullende maatregelen voor verslavingspreventie zijn ingevoerd. Dit leidt tot een gefragmenteerd beleid, waarbij de mate van spelersbescherming in de praktijk sterk verschilt per locatie.

De internationale vergelijking bevestigt dat veel van deze beleidsvraagstukken – zoals *cashless play*, spelersidentificatie, speellimieten en het verruimen van het spelaanbod – ook in andere Europese landen actueel zijn. In landen als Noorwegen, Finland en Denemarken is gekozen voor een striktere benadering waarbij spelersidentificatie, *cashless play* en persoonlijke speellimieten systematisch zijn geïntegreerd in het verslavingspreventiebeleid. Hoewel deze strengere maatregelen aantoonbaar bijdragen aan de controle op gokgedrag en het voorkomen van gokschade, brengen ze ook implementatie-uitdagingen met zich mee en vereisen ze een breed gedragen beleidsvisie en strenge handhaving. De internationale vergelijking laat zien dat zwaardere regulering vooral effectief is wanneer deze coherent wordt doorgevoerd over meerdere beleidsterreinen tegelijk. Een gedeeltelijke invoering, bijvoorbeeld alleen het toestaan van *cashless play* zonder aanvullende beschermingsmaatregelen, kan het risico op problematisch speelgedrag juist vergroten.

Samengevat laat dit hoofdstuk zien dat het Nederlandse beleid tot nu toe gekenmerkt wordt door een hybride benadering: het beoogt bescherming van kwetsbare spelers, maar bevat ook talrijke uitzonderingen, differentiatie per locatie en versoepelingen ingegeven door sectorale belangen. Deze pragmatische mix van bescherming en versoepeling leidt tot een complex en gefragmenteerd beleid, waarbij beleidskeuzes niet altijd consistent of onderling versterkend zijn. De internationale voorbeelden onderstrepen dat een integrale, samenhangende aanpak essentieel is om effectief bij te dragen aan verslavingspreventie en controle op het kansspelaanbod.

3 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende stakeholders binnen de (landgebonden) kansspelsector, waaronder ervaringsdeskundigen, wetenschappers, een brancheverenigingen, verschillende aanbieders en exploitanten, fabrikanten, en partijen met inzichten in het spelersgedrag (onder andere vanuit de verslavingszorg). In dit hoofdstuk wordt de term "vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen" gebruikt als verzamelterm voor de partijen met inzicht in het spelersgedrag, wetenschappers en ervaringsdeskundigen. Bijlage 4 toont de volledige lijst van deelnemers. In dit hoofdstuk bespreken we de verwachte veranderingen in spelersgedrag en de markt bij de invoering van de verschillende beleidsopties die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen. Daarnaast ondersteunen de inzichten uit de interviews de onderzoekers bij het ontwerpen van de vignettenanalyse.

Voor het interview ontvingen de deelnemers een topic lijst van de onderzoekers met daarin een omschrijving van de achtergrond van het onderzoek en de onderwerpen die in de interviews aan bod zouden komen. Vier beleidsopties stonden op de agenda:

1. Betaalwijze, in het bijzonder *cashless play;*
2. Spelersidentificatie en -bescherming;
3. Speellimieten;
4. Verruiming van het spelaanbod;

Voor elk van deze beleidsopties werd eerst de huidige situatie besproken, gevolgd door één of meerdere alternatieve beleidsopties. De resultaten van de gesprekken worden hieronder samengevat. De beleidsopties worden in de volgende paragrafen stuk voor stuk besproken.

3.1 Betaalwijze

Voor de betaalwijze bij kansspelautomaten passeerden de volgende beleidsopties de revue:

a. **Huidige situatie:** inworp bestaat voornamelijk uit munten, bankbiljetten of fiches. Er is een ontheffingsmogelijkheid voor het gebruik van een spelerskaart.
b. **Spelerskaart**: spelers gebruiken een chipkaart die vooraf opgeladen kan worden.
c. **Volledig giraal spel**: betalingen lopen via (indirecte) bankoverschrijvingen.

Huidige situatie

Uit de gesprekken met verschillende stakeholders blijkt dat er verschillende meningen bestaan over de rol van cash betalingen bij *land-based* kansspelautomaten. Enerzijds faciliteert cash criminele activiteiten zoals het witwassen van geld en vergroot het de kans op overvallen op de speellocaties. Ook is er sprake van beperkte controle op de spelers en hun speelgedrag wanneer zij met cash

betalen. Anderzijds blijkt dat horeca-exploitanten de huidige situatie doorgaans prima vinden en geen behoefte hebben aan (technische) vernieuwingen. Daarbij komt vanuit de speelcasino's het signaal dat zij klanten hebben die met een vast gepind bedrag komen gokken en de pinpas thuislaten, zodat zij niet meer geld zullen uitgeven dan zij op voorhand bepaald hebben. Tot slot blijkt vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen dat het zien en voelen van cash geld, met name tijdens het wisselen, kan zorgen voor een besefmoment bij de speler: "dit is nu al de derde keer dat ik geld aan het wisselen ben". Dit wisselmoment fungeert tevens als een verplichte speelpauze, wat de kans op stoppen vergroot.

Cashless play

Cashless play is in de huidige situatie al mogelijk voor speelhallen en speelcasino's, mits hiervoor een ontheffing verkregen is. De ervaringen hiermee van de verschillende geïnterviewde partijen variëren. De ene partij stelt dat 75% van hun klanten hiervan gebruikmaakt wanneer de optie aanwezig is, terwijl een andere partij een casus schetst van een speelhal waar *cashless play* werd geïntroduceerd en er binnen een halfjaar weer vanaf gestapt is omdat het niet aansloeg bij de klanten. Redenen hiervoor kunnen zijn dat de spelers simpelweg cash betalingen prettiger vinden ("het gevoel van munten in de hand"), maar ook dat cash betalingen samengaan met een grotere mate van anonimiteit. Deze groep spelers is volgens de aanbieders altijd wat achterdochtig naar spelerskaarten waar (speel)gegevens worden bijgehouden. Verschillende aanbieders benadrukken daarom dat zij niet voor een *cashless* verplichting zijn, omdat hiermee[35] een deel van de spelers wordt uitgesloten: "*je wilt [als aanbieder] het spectrum zo breed mogelijk houden zodat je voor iedereen aantrekkelijk bent*".

Voor de kansspelautomaten in de horeca lijkt een invoering van *cashless play* met spelerskaarten lastiger. Horeca-exploitanten geven enerzijds aan dat ze het moderner zouden vinden als *cashless* betalen mogelijk zou zijn, maar dat ze niet weten hoe dat er precies uit moet zien. Anderzijds lijkt het invoeren van spelerskaarten lastig en kostbaar: er staan maar twee automaten per locatie en de speler zou voor elke locatie een spelerskaart nodig hebben.

Vanuit verslavingspreventie biedt *cashless play* goede opties, mits de spelerskaart gepersonaliseerd is. Dit biedt voor aanbieders de mogelijkheid om het speelgedrag van de speler te monitoren en te signaleren wanneer er aan de rem getrokken moet worden. Ook is het mogelijk om aan de hand van de spelerskaart de speler bewust te maken van wat hij tot dusverre heeft ingezet, verloren en gewonnen door dit (periodiek) op het scherm te tonen. Bovendien faciliteert het opwaarderen van de spelerskaart een verplichte pauze voor de speler, wat net als bij het wisselen van cashgeld mogelijk een besefmoment kan zijn over de hoeveelheid uitgegeven geld. Niet alle aanbieders lijken echter voorstander van een gepersonaliseerde spelerskaart, wat in principe een combinatie is van een

[35] In principe kan een spelerskaart aan identificatie gekoppeld worden. Dat is echter niet de beleidsoptie waar in dit onderzoek naar gekeken is, maar een combinatie van de beleidsopties *cashless play* en spelersbescherming & identificatie. Deze redenatie is door een respondent gedaan op basis van het scenario waarbij alléén spelerskaarten ingevoerd worden (zonder personalisatie).

spelerskaart en een spelersaccount. Zij vrezen op deze manier klanten te verliezen die veel waarde hechten aan anonimiteit. Een aantal aanbieders in speelhallen maakt wel al gebruik van de ontheffing voor *cashless play*, zoals hierboven benoemd. Een bijkomend positief effect van het invoeren van een *cashless play* systeem, met name voor speelhallen, is dat het overvalrisico wordt verlaagd, omdat er minder cashgeld aanwezig is.

Volledig giraal spel

Er heerst een algemeen besef onder de verschillende geïnterviewde partijen dat "munten niet meer van deze tijd zijn" en dat "een volledig chartaal spel niet houdbaar is in de huidige maatschappij". Deze constateringen worden echter in één adem genoemd met verschillende zorgen, vanuit de verschillende perspectieven. Aanbieders spreken bijvoorbeeld hun zorgen uit over een volledig *cashless* systeem: het betalen met cash biedt een bepaalde mate van anonimiteit, wat sommige spelers prettig vinden. Een overgang naar volledig *cashless* betalen kan deze groep spelers uitsluiten. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen komen zorgen naar voren over de invloed van *cashless* betalingen op het speelgedrag van de spelers. Volledig giraal spel vermindert het besef van uitgaven. Spelaanbieders creëren vaak een *token-economy* waarbij met 'gewoon geld' een fictieve geldeenheid aangeschaft wordt, die vervolgens gebruikt wordt om het spel te spelen (voor 1 euro koop je bijvoorbeeld 63 diamantjes). De wisselkoersen van deze fictieve geldeenheden zijn vaak zo ingericht dat je als speler het besef van de waarde van wat je inzet verliest, en daarmee ook van wat je verliest. De verbinding tussen geld en gokken wordt hiermee weggehaald, wat extra verslavingspreventie noodzakelijk maakt. Daarnaast faciliteert volledig giraal spel een hoge speelsnelheid, er hoeft immers geen geld gewisseld te worden. Een hoge speelsnelheid in combinatie met het ontbreken van een verplichte pauze wordt door deskundigen gezien als risicovol.

Ook de aanbieders hebben zorgen over een volledig giraal spel. Ten eerste vergt dit een (aanzienlijke) investering, zodat giraal spel op alle kansspelautomaten mogelijk is. Aanbieders geven aan dat zij een dergelijke investering in eerste instantie zo laag mogelijk willen houden, want ze willen eerst uittesten of de klant bereid is op volledig girale machines te spelen. Daarnaast stelt een van de aanbieders geen voorstander te zijn van volledig giraal spel, omdat zij denken dat het een drempel vormt voor spelers om bij hen te komen. Hierbij gaat het specifiek om spelers die niet aan hun omgeving kenbaar willen maken dat zij op kansspelautomaten gokken.

Extra optie: contactloze betalingen

Tevens volgden vanuit de horeca, aanbieders en fabrikanten twee in hun ogen mogelijke alternatieve beleidsopties, namelijk het direct contactloos betalen met een telefoon of pinpas bij een kansspelautomaat en het introduceren van een QR-code op de automaat die gescand kan worden en de speler doorverwijst naar een iDEAL-betaling. Deze eerste optie is kostbaarder dan de tweede: de huidige automaten moeten worden aangepast, tenminste door het toevoegen van een betaalautomaat. De tweede optie is in principe nu al implementeerbaar: er hoeven enkel stickers met QR-codes op de automaten geplaatst te worden, aldus de fabrikant.

Ook de partijen die het onderwerp meer vanuit het gezondheidsperspectief benaderen zien de wens vanuit aanbieders en de horeca voor contactloos betalen. Het algemene sentiment is dat er makkelijk gesproken wordt over deze optie, maar dat het niet duidelijk is hoe hier een begrenzing op geïmplementeerd zou kunnen worden. Een contactloze betaling gaat nog makkelijker dan het betalen met een spelerskaart: de speler hoeft niks op te waarderen en kan (in theorie) eindeloos doorspelen tot de bankrekening leeg is, zonder realisatiemoment of verplichte pauze. Bovendien benadrukken zij het risico dat er met deze betaalmethode met geleend geld gespeeld zou kunnen worden. In Nederland heb je immers bij de meeste banken een kleine kredietfaciliteit. Daarnaast maakt contactloos betalen over het algemeen het betalen met een creditcard mogelijk.

Tot slot benadrukt een geïnterviewde dat het introduceren van contactloos betalen mogelijk een extra witwasrisico met zich meebrengt: het moet voorkomen worden dat een speler contant geld kan inwerpen en de winst via een contactloze betaling terug laat storten op de bankrekening. Dit zou pleiten voor een onderscheid tussen contactloos-only en cash-only (inclusief betalingen via een opgewaardeerde spelerskaart) kansspelautomaten.

3.2 Spelersidentificatie en -bescherming

a. **Huidige situatie**: in speelhallen en speelcasino's geldt een verplichte identificatie bij binnenkomst, plus handmatige leeftijdscontroles (18+) en een controle via het Cruks-register. In (hoogdrempelige) horecagelegenheden wordt een handmatige leeftijdscontrole uitgevoerd; een Cruks-check is hier niet vereist.
b. **Huidige situatie plus automatische leeftijdsverificatie horecagelegenheden**: alleen een leeftijdsverificatie op basis van een identiteitskaartscanner die niet in verbinding staat met het internet.
c. **Volledige spelersidentificatie en toezicht alle locatietypen**: naast leeftijdsverificatie en Cruks-controle wordt de speler gekoppeld aan het eigen account, waarop speellimieten en de speelhistorie staan. Ook verslavingspreventietoezicht kan worden gepersonaliseerd.

Huidige situatie

Vanuit meerdere partijen is tijdens de interviews gesignaleerd dat spelers die momenteel in Cruks staan ingeschreven een uitwijkmogelijkheid hebben om toch te gokken bij legale aanbieders, namelijk op de automaten in de horeca. Hier wordt immers geen Cruks-check uitgevoerd. Daar waar vanuit de zorg en ervaringsdeskundigen gesproken wordt over een lek in de Cruks-registratie, waarbij zij ondanks een registratie kunnen uitwijken naar de horeca-automaten, benadrukt één aanbieder dat het goed is om eerst te onderzoeken of dit daadwerkelijk een bestaand probleem is, voordat vergaande maatregelen ingevoerd worden.

Huidige situatie plus automatische leeftijdscontrole horeca

Het idee om identiteitskaartscanners te introduceren op kansspelautomaten in de horeca wordt met weinig enthousiasme ontvangen vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen. Hierbij wordt

gesteld dat deze scanners gevoelig zijn voor 'sjoemelen': iemand kan gemakkelijk een geleende identiteitskaart gebruiken om toegang te krijgen tot de automaat en dus biedt deze optie volgens hen geen echte veiligheid.

Fabrikanten van kansspelautomaten zien daarentegen het voordeel van zo'n systeem in: het is laagdrempelig en zo sluit je in ieder geval zo goed als mogelijk uit dat mensen onder de 18 kunnen spelen. Daar zijn zij groot voorstander van. Bovendien zien ze hierbij de mogelijkheid om de identiteitskaartscanner te combineren met een bankpasscanner. Ook vanuit de horeca blijkt dat zij dit een prima idee zouden vinden voor de kansspelautomaten.

Volledige spelersidentificatie en toezicht alle locatietypen

Het invoeren van volledige spelersidentificatie en toezicht voor alle drie de locatietypen stuit op twee zeer verschillende meningen vanuit de geïnterviewde stakeholders. Enerzijds stellen ervaringsdeskundigen, wetenschappers en ook een aantal stakeholders met inzicht in spelersgedrag dat volledige spelersidentificatie de beste variant is. Het dicht het door hen benoemde lek in de Cruks-registratie, waardoor spelers met een Cruks-registratie niet meer kunnen uitwijken naar kansspelautomaten in de horeca. Bovendien kan het speelgedrag van spelers op deze manier goed gemonitord worden, (mogelijk) over verschillende locaties en aanbieders heen, zodat er getrapt ingegrepen kan worden op basis van wat mensen feitelijk aan het verliezen zijn. Daarnaast is het mogelijk dat mensen die eens willen kennismaken met gokken of het sporadisch willen doen met volledige spelersidentificatie ontmoedigd worden om te gaan spelen. Deze barrière van volledige spelersidentificatie kan er zo mogelijk voor zorgen dat het onaantrekkelijk wordt voor iemand om gokken uit te proberen.

Deze partijen erkennen dat het een heftige maatregel kan zijn voor onder andere kleine stamcafés en dat een dergelijke strakke inregeling van kansspelautomaten mogelijk kan leiden tot een toename van illegale kansspelen. Hierop volgt een politieke keuze, aldus een van de ervaringsdeskundigen: gaat men eerst het illegale circuit aanpakken, eerst het legale circuit veilig maken, of beide tegelijk? Hoe dan ook is het volgens deze partijen van belang om bewust te zijn van de mogelijke verschuiving naar het illegale circuit ten gevolge van strengere controle zoals bij de invoering van volledige spelersidentificatie.

Aanbieders en exploitanten stellen dat volledige spelersidentificatie een (te) forse maatregel is, waarbij in het bijzonder de horeca, maar ook de speelhallen, op de kosten gejaagd zullen worden. Bovendien wordt deze beleidsoptie als 'overtrokken' bestempeld voor het huidige product: de kansspelautomaten in de horeca. Aanbieders en exploitanten in de horeca vragen zich daarop aansluitend af of het spelaanbod dan ook hetzelfde mag zijn wanneer de toegangsdrempels hetzelfde zijn voor de verschillende locatietypen? De kansspelautomaten in de horeca zijn kennen de meeste restricties op het gebied van spelaanbod van de drie locatietypen (lagere inzet en winst, minder automaten per locatie, minder spellen per automaat), een verschil dat tot op heden verklaard kan worden door het beperkte toezicht en de mindere mate van controle. Wanneer de toegangseisen

voor alle locatietypen gelijk worden, vinden deze partijen dat de automaten ook aan dezelfde eisen zouden moeten voldoen.

De hoogte van de investering om deze beleidsoptie door te voeren vormt tevens een probleem. Volledige spelersidentificatie vergt volgens de aanbieders, fabrikanten en exploitanten een compleet nieuw soort automaat, waardoor alle huidige automaten vervangen zouden moeten worden. Een dergelijke investering is voor veel horeca-exploitanten simpelweg niet haalbaar. Een gefaseerde invoering waarin oude en nieuwe automaten gedurende een transitieperiode naast elkaar kunnen bestaan, zou hiervoor enig soelaas kunnen bieden.

3.3 Speellimieten

a. **Huidige situatie**: voor kansspelautomaten in de horeca en speelhallen geldt een maximale inzet van € 0,20 per keer en een maximaal verlies van € 40 per uur. In speelhallen geldt bovendien een maximaal verlies per spel van € 40. In speelcasino's gaat het om € 50 per inzetmogelijkheid en is het maximaal verlies per spel € 150.
b. **Indexering op basis van inflatie**: aanpassing van de maximale inzet en verlieslimieten, bijvoorbeeld naar € 0,50 (eerstvolgende muntstuk na € 0,20) per inzet en € 100 verlies per spel.
c. **Instelbare speellimieten**: spelers kunnen zelf hun speellimieten instellen, eventueel met de bedragen uit optie 2 als *default* limiet, en in combinatie met volledige spelersidentificatie conditioneel op draagkracht.

Huidige situatie

Met betrekking tot de huidige situatie van speellimieten op kansspelautomaten kwamen twee punten naar voren in de interviews. Ten eerste werd opgemerkt dat het verschil in speellimieten tussen de verschillende locaties merkwaardig is. In een speelcasino kan een speler in een korte tijd veel meer geld verliezen dan in een horecagelegenheid of speelhal. Dat impliceert dat er ook veel meer aan de zorgplicht gedaan zou moeten worden (nog meer dan nu gebeurt), omdat het een gevaarlijker product is. Daarnaast stelt een geïnterviewde wetenschapper dat het vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen raar is dat er aan vergelijkbare machines op verschillende locaties andere eisen worden gesteld, of dat een deel wettelijk gezien soms zelfs volledig buiten beschouwing wordt gelaten (onder andere automaten op de kermis en in arcades).

Indexering op basis van inflatie

De voorgestelde indexatie van de speellimiet van kansspelautomaten in de horeca en speelhallen van € 0,20 naar (bijvoorbeeld) €0,50 roept verdeeldheid op onder de verschillende stakeholders. Ervaringsdeskundigen en deskundigen op het gebied van spelersgedrag waarschuwen dat deze verhoging van 150% een aanzienlijk verhoogd risico op gokschade met zich meebrengt. Hogere inzetten leiden immers vaak tot hogere verliezen en zorgen ervoor dat grotere bedragen sneller als normaal worden ervaren door de speler. Zij betogen bovendien dat veel spelers hun gokcarrière in de

horeca of speelhallen beginnen. Het wordt er niet veiliger op wanneer deze spelers dan ook gelijk hoog kunnen inzetten. Liever zouden zij zien dat de limieten in speelcasino's verlaagd worden om een gelijk speelveld te creëren, in plaats van de limieten in de horeca en speelhallen juist te verhogen. Ze benadrukken dat een substantiële verhoging in de horeca en speelhallen extra risico's met zich meebrengt en vragen zich af of deze instellingen voldoende zijn toegerust om dat op verantwoorde wijze op te vangen.

Tegelijkertijd werd uit de interviews duidelijk dat er vanuit de horeca en de aanbieders een sterke wens bestaat voor de indexatie, waarbij ze wijzen op de loon- en inflatieontwikkeling van de afgelopen decennia. Een gematigde aanpassing wordt door hen als redelijk en wenselijk beschouwd, mede om concurrerend te blijven ten opzichte van andere (zichtbare en onzichtbare) aanbieders. Een verhoging van de speellimieten zou een deel van de aantrekkelijkheid van het spel overeind kunnen houden, omdat dit samengaat met hogere winstuitkeringen. Hoewel jaarlijkse indexatie als onwerkbaar wordt gezien vanwege de tijdsinvestering die een dergelijke verandering vereist, bestaat er consensus onder de aanbieders en exploitanten dat een periodieke herziening van de speellimieten wenselijk is. Een verhoging naar € 0,50 zou, gezien de inflatie sinds de invoering van de euro, mogelijk als een redelijke tussenstap kunnen worden beschouwd, mits goed gemonitord op effect en impact.

Instelbare speellimieten

Het invoeren van instelbare speellimieten is een van de weinige punten waarbij de neuzen van vrijwel alle stakeholders dezelfde kant op staan, men ziet er (over het algemeen) weinig heil in. De ervaringsdeskundigen en wetenschappers stellen dat het idee achter het instellen van je eigen limieten in theorie goed is: de speler bepaalt voor zichzelf dat hij niet over een bepaalde grens heen wil en de limiet kan afgesteld worden op wat de speler maximaal per maand kan of wil besteden aan kansspelen. In de praktijk blijkt dit echter mogelijk minder rechttoe rechtaan. Zo wordt geopperd dat hoewel het instellen van een speellimiet bij aanbieder A een bepaalde bescherming biedt, dat zodra deze limiet bereikt is de speler de mogelijkheid heeft over te stappen naar aanbieder B. Een aantal stakeholders stelt daarom dat instelbare speellimieten overkoepelend zouden moeten zijn om deze beleidsoptie zo effectief mogelijk te maken. Een overkoepelende speellimiet brengt op zijn beurt het risico mee dat zodra deze bereikt is (verslaafde) spelers uitwijken naar illegale opties. Ook wordt de mate waarin een verslaafde speler zichzelf kan beschermen door een lagere speellimiet in te stellen in twijfel getrokken. Een ervaringsdeskundige stelt dat een dergelijke beleidsoptie samen zou moeten gaan met het tonen van een winst- en verliesrekening elke keer wanneer een speler heeft gespeeld, met teksten als 'Vandaag heb je X euro ingeworpen en je hebt zoveel verloren of gewonnen'. Elke keer als een spel klaar is, moet dat duidelijk worden, op die manier doe je aan bewustwording.

Een tussenoplossing die zowel door ervaringsdeskundigen en wetenschappers, als door deskundigen met inzicht in spelersgedrag als een mogelijkheid beschouwd wordt, is het aanhouden van verplichte speellimieten, waarbij de mogelijkheid wordt toegevoegd dat een speler de speellimiet voor zichzelf naar beneden kan aanpassen. In de basis wordt het instellen van speellimieten als een goed idee

gezien, waarbij het goed is dat spelers hierover nadenken. Echter, deze partijen zijn van mening dat het niet ingevoerd zou moeten worden ter vervanging van een verplichte limiet wat betreft inzet per spel of gemiddeld uurverlies.

Ook aanbieders en exploitanten staan kritisch tegenover deze beleidsoptie. Zij stellen dat de mensen waarvoor dergelijke beleidsopties ingesteld worden, zullen wegblijven en andere (illegale) plekken zullen zoeken voor kansspelen. Bovendien vrezen zij dat dit de vrijheid om te spelen en het uitgaansgevoel doen afnemen, mede omdat het instellen van eigen speellimieten volgens deze beleidsoptie[36] per definitie samengaat met een spelersaccount waarop deze limieten ingesteld kunnen worden. Tot slot benoemt een van de aanbieders dat zij spelers zo langdurig mogelijk als gezonde spelers binnen willen hebben. Ze willen voorkomen dat spelers zichzelf over de kop gaan spelen door het instellen van te hoge eigen limieten, omdat dat slecht is voor de businesscase.

Vanuit exploitanten in de horeca is geen inhoudelijke reactie gekomen op deze beleidsoptie. Zij geven aan dat deze optie te ver van de huidige praktijk verwijderd is.

3.4 Verruiming van het spelaanbod

a. **Huidige situatie**: vast aantal (meestal één) spellen op de gokkast geïnstalleerd.
b. **Verruimd spelaanbod:** via *server-based gaming* waarin de gokkast een op afstand instelbare video-terminal is.

Huidige situatie

Ervaringsdeskundigen en wetenschappers stellen over de huidige situatie van het spelaanbod dat een gokproduct riskanter wordt wanneer het sneller, meer interactief en meer *live* is. Spellen hebben nu al geluidjes, lichtjes en mooie *graphics* en zijn daarmee in essentie al heel riskante producten, maar met nog meer complexiteit en vernieuwing kunnen ze nog riskanter worden.

Ook vanuit de aanbieders van *land-based* kansspelen in speelhallen en speelcasino's blijkt de wens voor een verruiming van het speelaanbod beperkt, met name de hoge investeringen die een dergelijke verruiming met zich meebrengt maken dat aanbieders in het huidige investeringsmilieu terughoudend zijn. Daarnaast geeft één van de aanbieders aan op dit moment geen sterke wens te hebben om op het gebied van spelaanbod te vernieuwen. Modernisering is voor hen simpelweg niet urgent, omdat zij prima uit de voeten kunnen met de bestaande technische regels. Voor hen volstaat de huidige situatie.

[36] In dit onderzoek gaat het zelf instellen van speellimieten samen met het hebben van een spelersaccount, via welke de speler de gewenste speellimieten kan instellen. De besproken beleidsopties zijn niet limitatief en dus is het mogelijk dat bepaalde tussenvormen technisch gezien ook mogelijk zijn, maar hier niet worden besproken (zoals het instellen van een speellimiet aan de start van het spel op de automaat, zonder spelersaccount).

Tot slot klinkt vanuit de horeca wel een vraag naar vernieuwing, mede in het kader van concurrentie door online casino's zouden deze exploitanten het prettig vinden om zelf ook een ruimer aanbod te kunnen aanbieden.

Verruimd spelaanbod

De verruiming van het spelaanbod van *land-based* kansspelautomaten wordt door verschillende stakeholders zowel kansrijk als risicovol gevonden. Vanuit aanbieders en exploitanten klinkt terughoudendheid, vooral vanwege de hoge investeringskosten die gepaard gaan met een dergelijke moderniseringsslag. De investeringsbereidheid is momenteel laag, mede vanwege de huidige marktomstandigheden en het feit dat zo'n transitieperiode aanzienlijke tijd en middelen vergt.

Tegelijkertijd bestaat er onder andere bij horeca-exploitanten wel degelijk belangstelling voor een verruiming van het spelaanbod. Zij zien het als een noodzakelijke stap om concurrerend te blijven met het groeiende online aanbod van kansspelen. De mogelijkheid om spellen op afstand te onderhouden en regelmatig te vernieuwen via *server-based* technologie wordt als aantrekkelijk beschouwd. *Server-based* systemen bieden bovendien voordelen voor toezicht en handhaving: zij stellen de Kansspelautoriteit en Belastingdienst in staat om beter zicht te houden op belastingafdracht.

Deskundigen op het gebied van speelgedrag, wetenschappers en ervaringsdeskundigen waarschuwen nadrukkelijk voor de risico's van een verruiming van het spelaanbod. Snellere, meer interactieve spellen met betere *graphics*, geluidseffecten en de mogelijkheid tot spelwissel maken het gokproduct aanzienlijk verslavender. Uit onderzoek blijkt dat de risico's toenemen naarmate het product complexer en sneller wordt – kenmerken die vergelijkbaar zijn met het online spelaanbod, maar ook met gamen (Armstrong et al., 2017). Deze toenemende gelijkenis tussen gokken en gamen leidt bovendien tot *blurring*: spelers hebben onterecht het idee dat ze invloed hebben op de uitkomst van het spel, zoals dat bij gamen soms wel het geval is. Dit vergroot niet alleen het risico op gokschade, maar maakt het aanbod ook aantrekkelijker voor nieuwe spelers die voorheen niet geïnteresseerd waren in kansspelautomaten.

Extra optie: server-supported

Een extra mogelijke beleidsoptie die tijdens de interviews door een fabrikant werd aangedragen is om de huidige kansspelautomaten *server-supported* te maken, in plaats van *server-based.* Bij *server-supported* kansspelautomaten zijn de automaten wel verbonden met een server voor beheer en updates. In tegenstelling tot *server-based* kansspelautomaten draait het spel echter lokaal op de automaat. Bij *server-based* heb je een 'domme terminal' en draait alle logica op een server elders. "Bij *server-supported* kan je ook een nieuw spel pushen, de machines zijn daar klaar voor, maar het mag nu nog niet. Technisch gezien zijn onze machines er al klaar voor", aldus een van de fabrikanten.

3.5 Overige opmerkingen

Naast de voorgestelde beleidsopties is een aantal aanvullende zaken ter sprake gekomen tijdens de interviews. Ten eerste spreken verschillende aanbieders hun zorgen uit over de implementatie van verregaande, Koa-achtige beleidsopties voor de landgebonden kansspelautomaten. Zo stelt een aanbieder dat deze voorgestelde beleidsopties wat hem betreft richting een liberalisering van de kansspelmarkt gaan, een ontwikkeling waar hij in de basis op tegen is. Een andere aanbieder geeft aan graag te willen voorkomen dat hij in deze exercitie zo meteen vier beleidsvoorstellen heeft liggen waarbij de verzwaringen wel worden doorgevoerd waardoor het product moeilijker te bereiken wordt, maar dat er tegelijkertijd aan de spelkant niks bijkomt om die balans te herstellen.

Tevens benadrukken verschillende partijen dat het doorvoeren van dergelijke beleidsopties mogelijk de illegaliteit zal doen toenemen. “De kanalisatiegraad was de *holy grail* van alles, maar je ziet met alle beleidsmaatregelen die nu genomen worden dat die graad naar beneden dondert en dat de illegale markt groter wordt dan de legale markt. Dus je moet als overheid zorgen dat de legale markt sterk genoeg is zodat je hier in ieder geval grip op houdt. Wij bloeden langzaam dood en de illegale markt profiteert hiervan”, aldus een van de aanbieders.

Een andere zaak die in meerdere interviews naar voren kwam, en ook al deels is besproken in voorgaande paragrafen, is dat bij verscheidene beleidsopties kansspelautomaten aangepast dan wel vervangen moeten worden. Voor kleine horecagelegenheden zijn dergelijke investeringen al vaak te hoog, maar ook (grotere) aanbieders benadrukken de hoge kosten en lage investeringsbereidheid in het huidige milieu. Bovendien heerst het idee onder aanbieders en exploitanten dat bij een dergelijke aanpassing of vervanging van de kansspelautomaten een gefaseerde overgang nodig is, waarbij spelers de optie krijgen of zij op de oude of nieuwe kansspelautomaten willen spelen.

Tot slot ontstond vanuit de interviews een zorgwekkend beeld over het aanbod van illegale kansspelautomaten. Het idee bestaat dat dit fenomeen in aantallen toeneemt. Daar waar het tot nu toe illegale automaten in kleine aantallen achter een gordijntje waren (horeca-achtige opstelling), zijn er recentelijk locaties gevonden waar ruim vijftig illegale automaten stonden (gemiddelde speelhalopstelling). Vanuit de branche klinkt tevens het geluid dat er steeds meer kansspelautomaten te koop worden aangeboden via bijvoorbeeld Marktplaats.

3.6 Deelconclusies

Het doel van de interviews met de verschillende stakeholders was om te inventariseren wat deze verschillende partijen denken dat de gevolgen van de voorgestelde beleidsopties zijn voor het spelersgedrag en de Nederlandse kansspelmarkt. Tevens kan de input van de interviews gebruikt worden in de conclusies van dit onderzoek om te bepalen welke mogelijke gevolgen de verschillende beleidsopties hebben op de bescherming van burgers tegen kansspel-gerelateerde schade, het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit, het verhinderen van deelname aan illegaal spel en de bestrijding van illegaal aanbod.

Een eerste observatie is dat de verschillende 'Koa-achtige' beleidsopties moeilijk los van elkaar geïmplementeerd kunnen worden. Zo vereist het instellen van persoonlijke speellimieten het hebben van een spelersaccount en zal een persoonlijke spelerskaart als *cashless play* optie ook samengaan met een dergelijke spelersaccount. Dit betekent echter niet dat de vier meest vergaande moderniserende beleidsopties noodzakelijkerwijs allemáál doorgevoerd dienen te worden. Zo kan er gekozen worden om *cashless play* en volledige spelersidentificatie door te voeren, terwijl het spelaanbod en de speellimieten gelijk blijven.

Belangrijk om op te merken is dat het moderniseren van elk van de besproken beleidsopties een investering vereist aan de kant van de aanbieder en/of exploitant: de huidige kansspelautomaten moeten aangepast dan wel volledig vervangen worden om de beleidsopties te realiseren. Uit de interviews is gebleken dat de investeringsbereidheid op het moment zeer laag is. Aanbieders en exploitanten geven aan in zwaar weer te zitten, mede door de ontwikkelingen op het gebied van kansspelbeleid in Nederland de afgelopen jaren (onder andere de komst van de Wet Koa en de verhoging van de kansspelbelasting).

Een terugkerend spanningsveld in de interviews is dat tussen de (commerciële) belangen van aanbieders en exploitanten, en de doelstellingen om gokschade te voorkomen van ervaringsdeskundigen, wetenschappers en deskundigen met inzicht in spelersgedrag. De standpunten van deze twee kanten staan vaak haaks op elkaar: de focus op het beschermen van spelers en het verminderen van gokschade kost geld, jaagt (mogelijk) klanten weg en verhoogt de drempel om te gokken. Verschillende aanbieders en exploitanten wijzen erop dat hierdoor "het gevoel van een uitgaansgelegenheid" verloren dreigt te gaan. Aanbieders willen het spelplezier behouden en hun aanbod aantrekkelijk houden, terwijl wetenschappers, ervaringsdeskundigen en verslavingszorg juist aandringen op meer controle en risicobeperking.

Daarnaast bestaat er bij beide kanten bezorgdheid over een mogelijke verschuiving naar de illegaliteit als de drempels in het legale gokcircuit te hoog worden.[37] Tegelijkertijd wordt vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen voornamelijk benadrukt dat het belangrijker is om eerst te zorgen dat spelers binnen het legale aanbod zo goed mogelijk beschermd worden, ook als dat betekent dat bepaalde mensen mogelijk zullen uitwijken naar illegale alternatieven.

Een derde perspectief uit de interviews is dat van de aanbieders en exploitanten in de horeca. Kansspelautomaten in de horeca kennen op het moment de meeste (technische) restricties in combinatie met een lage toegangsdrempel waarbij enkel een leeftijdscontrole plaatsvindt. De voorgestelde beleidsopties zouden in de meeste gevallen resulteren in een verhoging van de toegangsdrempel om op een automaat in de horeca te spelen: strengere toegangscontroles, bijvoorbeeld door een Cruks-check of volledige spelersidentificatie in te stellen, of het verplichten van inloggen op een spelersaccount om op de automaat te kunnen spelen. Meerdere geïnterviewden

[37] Een recent nieuwsbericht van de Kansspelautoriteit stelt dat de handel in en het exploiteren van illegale automaten toeneemt: https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/mei/kansspelautoriteit-extra-alert-risico/

stellen dat dergelijke hogere toegangsdrempels samen zouden moeten gaan met een verbreding van het spelaanbod, door bijvoorbeeld het aanbod uit te breiden of de inzet- en winstlimieten te verhogen. Bovendien hopen zij dat een dergelijke modernisering de horeca helpt om concurrerend te blijven met (zowel legale als illegale) online kansspelaanbieders. Hierbij is het van belang op te merken dat de door de horeca gewenste modernisering de beleidsopties betreffen waarvoor een relatief lage investering vereist is.

Het voorgaande in acht nemend kan gesteld worden dat het overwegen en vormgeven van beleidsopties niet los kan worden gezien van de uiteenlopende perspectieven van de betrokken stakeholders. Aanbieders en exploitanten, ervaringsdeskundigen, wetenschappers en deskundigen met inzicht in spelersgedrag, en partijen vanuit de horeca hebben elk hun eigen doelstellingen, belangen en randvoorwaarden. Deze lopen niet zelden uiteen en zijn soms zelfs fundamenteel met elkaar in strijd. Beleidsvorming in dit domein is dan ook geen neutrale exercitie, maar vraagt om het maken van expliciete keuzes – keuzes die onvermijdelijk ten gunste van de ene groep en ten koste van de andere kunnen uitvallen.

Aanbieders en exploitanten streven veelal naar een aantrekkelijk, toegankelijk en rendabel aanbod. Voor hen is het essentieel dat het product voor de speler interessant blijft en dat de bedrijfsvoering economisch levensvatbaar blijft binnen de grenzen van de bestaande wet- en regelgeving. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen ligt de nadruk juist op de bescherming van spelers, het voorkomen van gokverslaving en het creëren van een speelomgeving die zoveel mogelijk risico's uitsluit. Voor de horeca betekent strengere regulering vaak extra restricties, hogere kosten of het wegvallen van inkomsten uit kansspelautomaten, wat voor kleinere bedrijven extra zwaar kan wegen.

De kern van het vraagstuk ligt dan ook in het zoeken naar een werkbare balans. Wil men een breed toegankelijk legaal aanbod behouden waarin iedereen kan blijven spelen, maar waarbij het risico op gokschade mogelijk groter is? Of kiest men voor een stelsel waarbinnen het legale aanbod zo veilig en gecontroleerd mogelijk is ingericht, met striktere toegangsvoorwaarden en een minder prikkelend aanbod, maar daarmee ook een hogere drempel voor deelname? In het laatste geval is de kans reëel dat een deel van de spelers afhaakt of uitwijkt naar de illegaliteit, terwijl degenen die binnen het legale circuit blijven wél beter beschermd worden tegen de mogelijke schadelijke effecten van kansspelen. Daarnaast begint met striktere toegangsvoorwaarden een groter deel van de niet-spelers mogelijk überhaupt niet met spelen.

Het gesprek over beleidsopties is daarmee in essentie een gesprek over waarden en prioriteiten. Geen van de betrokken partijen zal in alle wensen volledig tegemoetgekomen kunnen worden. Wat wél mogelijk is, is het transparant maken van de gemaakte keuzes, het erkennen van de onderliggende spanningen en het streven naar een evenwichtige benadering waarin de meest kwetsbare spelers centraal staan – zonder de economische realiteit en uitvoerbaarheid uit het oog te verliezen.

4 Spelersvoorkeuren

4.1 Ontwerp discrete keuze-experiment

Voor dit onderzoek ontwerpen we een discrete keuze-experiment, waarbij personen herhaaldelijk keuzes krijgen voorgelegd tussen twee speelautomaten die variëren op vier attributen (automaatkenmerken).[38] Op deze manier kunnen we achterhalen welke kenmerken van speelautomaten mensen meer en minder aantrekkelijk vinden. Worden mensen bijvoorbeeld afgeschrikt door automaten waarop ingelogd moet worden met een spelersaccount, en wat vinden mensen van de optie om in plaats van met contant geld contactloos te betalen? Er is gebruikgemaakt van het R-pakket {cbcTools}[39] om het discrete keuze-experiment te ontwerpen.

De onderstaande attributen[40] worden met de volgende niveaus in het ontwerp meegenomen:

- **Betaalwijze** – de manier waarop betaald moet worden om op de automaat te spelen.
  Niveaus:
  1. Contant – spelers werpen contant geld in de automaat;
  2. Spelerskaart – spelers betalen met een anonieme spelerskaart die op de locatie van de automaat kan worden opgeladen;
  3. Contactloos – spelers betalen contactloos met een bankpas of telefoon (geld wordt direct van bankrekening afgeschreven).
- **Spelersidentificatie** – de manier waarop spelers zich moeten identificeren voordat ze op de automaat kunnen spelen.
  Niveaus:
  1. Leeftijdscontrole;
  2. Leeftijds- en Cruks-controle;
  3. Inloggen met een geïdentificeerd spelersaccount.
- **Speellimiet** – de mogelijkheid om de speellimiet van de automaat naar beneden bij te stellen.[41]
  Niveaus:
  1. Nee, de speellimiet kan niet worden verlaagd;
  2. Ja, de speellimiet kan worden verlaagd.

[38] In de (internationale) literatuur worden ook vaak de termen *vignettenanalyse* of *choice-based conjoint analysis* gehanteerd.

[39] Zie: https://www.rdocumentation.org/packages/cbcTools/versions/0.5.0

[40] Voor dit onderzoek is gekozen om de focus te leggen op attributen die te maken hebben met de vormgeving van de automaat zelf, niet met de locatie waar de automaat staat (horeca, speelhal, speelcasino) of met reistijd naar de automaat. De redenen hiervoor zijn dat 1) de keuze met twee extra attributen (locatie, reistijd) mogelijk cognitief te zwaard wordt voor de respondent, 2) het toevoegen van reistijd en locatie teveel afleidt van de andere automaatkenmerken (waardoor naar verwachting mensen automatisch de optie met de minste reistijd of op hun voorkeurslocatie kiezen, ongeacht de samenstelling van de automaat), en 3) de automaten op verschillende locaties in de praktijk wezenlijk anders zijn waardoor we de respondenten teveel onrealistische combinaties zouden voorleggen.

[41] Het gaat om het verlagen van de standaard speellimiet die op een automaat staat ingesteld. In dit geval kan aanpassen alleen naar beneden (lagere limiet dan de standaard op de automaat). Verhogen van de speellimieten is geen optie in dit keuze-experiment.

- **Uurverlies** – het gemiddelde uurverlies van de automaat in euro's. Bij een hoger uurverlies hoort ook een hogere maximale winst.
    1. Het uurverlies varieert tussen 20 en 200 euro, en loopt op in stappen van 20 euro (20 euro, 40 euro, 60 euro, etc.).

A priori is een doel van ongeveer 800 respondenten vastgesteld. De *statistische power* van het ontwerp is getoetst door data te simuleren met cbcTools en de standaardfouten te berekenen bij verschillende steekproefgroottes. Vanaf 500 respondenten vallen de standaardfouten van de attributen allemaal onder de acceptabele grens van 0,05.

4.2 Dataverzameling

Het online keuze-experiment is uitgezet naar het NIPObase panel via Verian.[42] Omdat we graag voldoende respondenten willen hebben die ervaring hebben met speelautomaten[43] en met kansspelen in het algemeen is eerst een screening uitgevoerd om geschikte panelleden te identificeren. De screeningsvragen staan in Bijlage 5 (vragen S1 en S2). Het doel was om ongeveer de volgende groepen respondenten te werven, die met de screening waren geïdentificeerd:

- Mensen met ervaring op speelautomaten in de horeca (n = 200)
- Mensen met ervaring op speelautomaten in een speelhal (n = 200)
- Mensen met ervaring op speelautomaten in Holland Casino (n = 200)
- Mensen met ervaring met online fruitautomaatspellen (n = 100)
- Mensen met ervaring met andere soorten kansspelen en niet-spelers (n = 100)

Een uitnodiging voor het keuze-experiment werd door Verian aan een selectie geschikte respondenten verstuurd. De inhoud is te vinden in Bijlage 5. Grofweg bestaat het uit de volgende onderdelen (in chronologische volgorde):

1. Frequentiemeting van spelen op een automaat in de horeca, speelhal en speelcasino in de afgelopen 12 maanden
2. Uitleg over de keuzevragen, gevolgd door tien keuzes tussen twee spelautomaten die variëren op de attributen zoals beschreven in paragraaf 4.1 (zie Figuur 4.1):
3. Alleen voor respondenten die de afgelopen 12 maanden aan een kansspel hebben deelgenomen:
    a. De PGSI (*Problem Gambling Severity Index)* vragenlijst (Ferris & Wynne, 2001)[44]
    b. Huidige of recente registratie in Cruks (Centraal Register Uitsluiting Kansspelen)
4. Voor alle respondenten:

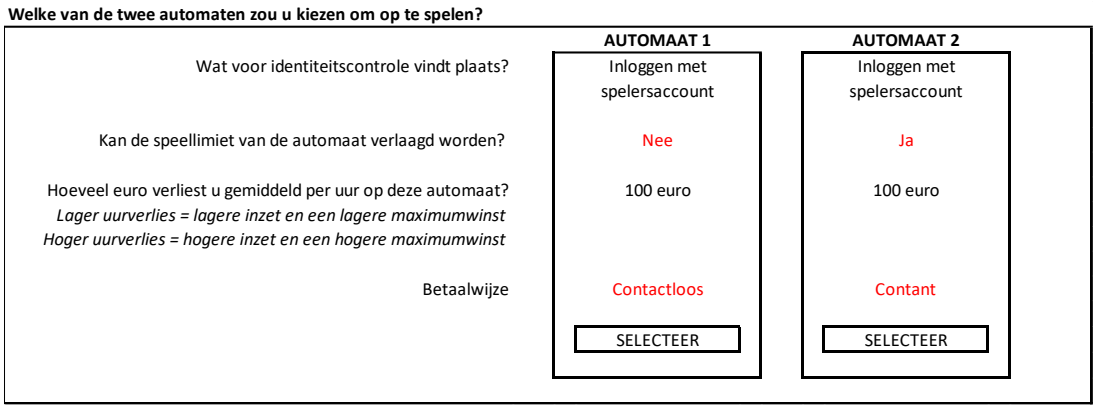
[42] Zie: https://www.veriangroup.com/nl/expertise/data-en-analyse

[43] A priori was de verwachting dat een maximum van 600 personen met recente ervaring op een speelautomaat aan het keuze-experiment zouden kunnen deelnemen – gezien het aantal mensen in de NLse-populatie dat op automaten speelt, de omvang van het NIPObase panel en de verwachte respons. Het doel was om dit aantal kastspelers te behalen, aangevuld met respondenten uit de andere groepen.

[44] De Nederlandse versie zoals eerder gebruikt in: Miltenburg, Kranenburg, Hollander, & Bouwmeester (2024). Deelname aan kansspelen in Nederland: meting 2024. Amsterdam: Ipsos & I&O.

a. Mening over het belang van spelersbescherming
b. Beloningsgevoeligheid vragenlijst, gemeten met de *reward sensitivity* subschaal van de Nederlandse versie van de BIS/BAS (Behavioral Inhibition / Behavioral Activation Scales) vragenlijst (Franken, Muris, & Rassin, 2005). We meten beloningsgevoeligheid zodat we ook bij niet-spelers (waarop de PGSI niet van toepassing is) een beeld krijgen van hoe gevoelig ze zijn voor beloningen (zoals winnen als ze wel zouden gaan gokken). In eerder onderzoek zijn verbanden aangetoond met dit instrument voor beloningsgevoeligheid, de frequentie van gokken en gokproblematiek.[45]

Figuur 4.1 Voorbeeld van een vignet met keuze tussen twee automaten tijdens het keuze-experiment



De dataverzameling is stopgezet na 858 compleet ingevulde vragenlijsten over een periode van 4 dagen. Een Excelbestand met de data van deze 858 respondenten is door Verian naar de onderzoekers verstuurd, met aanvulling van een aantal kenmerken van de panelleden (zoals geslacht en leeftijd) en een aantal systeemvariabelen (zoals startdatum en -tijd, einddatum en -tijd, lengte van de survey in minuten).

Om een analysebestand te maken met data van een zo hoog mogelijke kwaliteit is in de eerste plaats gekeken naar de systeemvariabele *survey length in minutes*, ofwel het aantal minuten dat respondenten hebben genomen om het keuze-experiment te maken. We hebben een grens getrokken van 4 minuten – 287 respondenten hadden minder dan 4 minuten de tijd genomen om de het keuze-experiment te doorlopen, waardoor getwijfeld kan worden aan de aandacht die besteed is aan deelname.[46] Deze 287 respondenten zijn verwijderd uit het databestand. Verder is een

[45] Zie bijvoorbeeld: Balodis & Moore (2014).

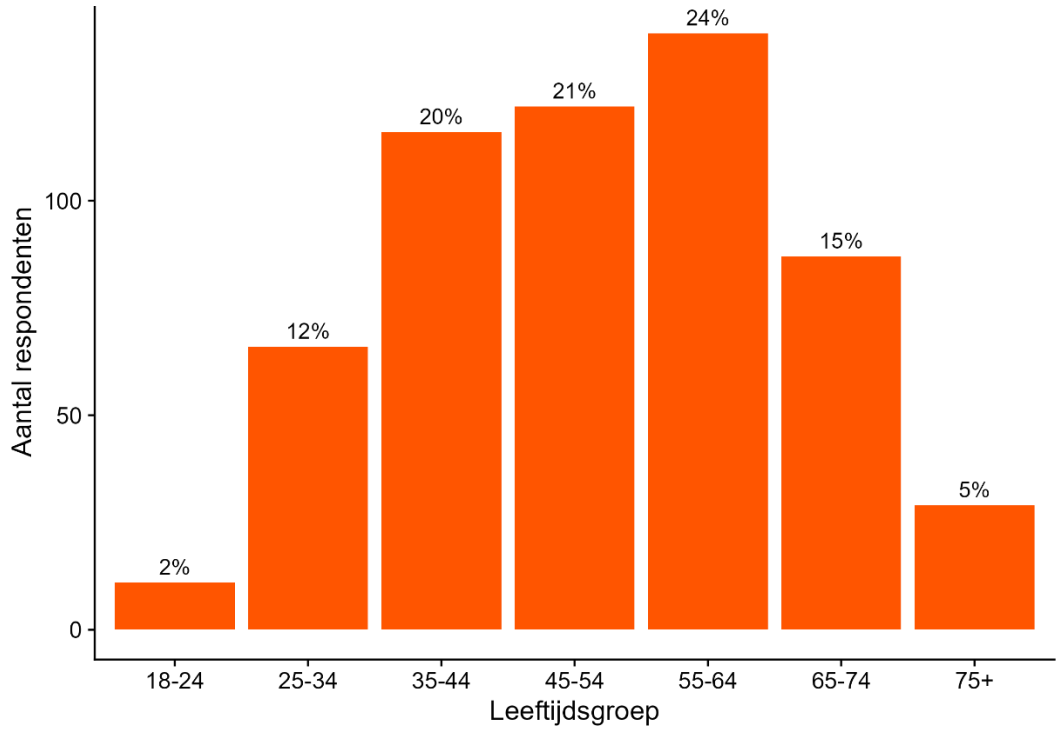
[46] De kenmerken van de 287 verwijderde respondenten zijn apart bekeken om inzicht te krijgen in deze groep die wordt uitgesloten van verdere analyses. De aanname is dat deze respondenten die snel door het keuze-experiment heen hebben geklikt de vragen (deels) niet of niet aandachtig gelezen hebben. Dit zou betekenen dat de gegevens van deze respondenten het beste uit de data verwijderd kunnen worden om betrouwbare resultaten te krijgen. Om dit te toetsen is gekeken naar het percentage verwijderde respondenten die "ja" hebben geantwoord op de vraag of ze een Cruks-registratie hebben, en wat hun gemiddelde PGSI-score is. Van deze 287 "snelle" respondenten zegt 13% een Cruks-registratie te hebben of recent te hebben gehad, en is de gemiddelde PGSI-score 4,3 – beide statistieken liggen veel hoger dan wat redelijk te verwachten is (en hoger dan de 570 mensen die meer tijd aan het keuze-experiment besteed hebben, met een gemiddelde PGSI-score van 1,5 en waarvan 4% een Cruks-inschrijving rapporteerde). De verwijderde respondenten waren gemiddeld 7 jaar jonger dan de respondenten die wel zijn meegenomen in de verdere analyses (45 jaar tegenover 52 jaar), en waren iets vaker man. 59% van de verwijderde respondenten was man, tegenover 56% van de respondenten die zijn meegenomen voor verdere analyse.

respondent verwijderd vanwege missende waarden (de overige respondenten hadden geen missende waarden), waardoor het uiteindelijke analysebestand bestaat uit 570 respondenten. De omvang van dit analysebestand resulteert nog in een acceptabele statistische *power*, zoals eerder aangehaald in paragraaf 4.1. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op deze 570 respondenten (tenzij anders aangegeven).

4.3 Persoonskenmerken en kansspelgedrag van respondenten

In deze paragraaf geven we informatie over de respondenten in onze steekproef van 570 personen, voordat we in de volgende paragraaf de resultaten van het keuze-experiment beschrijven. Van de 570 respondenten is 56% man en 44% vrouw; de gemiddelde leeftijd is 52 jaar. Zie Figuur 4.2 voor de verdeling van respondenten over verschillende leeftijdsgroepen.[47] In totaal geven 23 personen (4%) aan dat ze nu of in de afgelopen 12 maanden in het Cruks-register staan of stonden.[48]

Figuur 4.2 Verdeling respondenten over verschillende leeftijdsgroepen



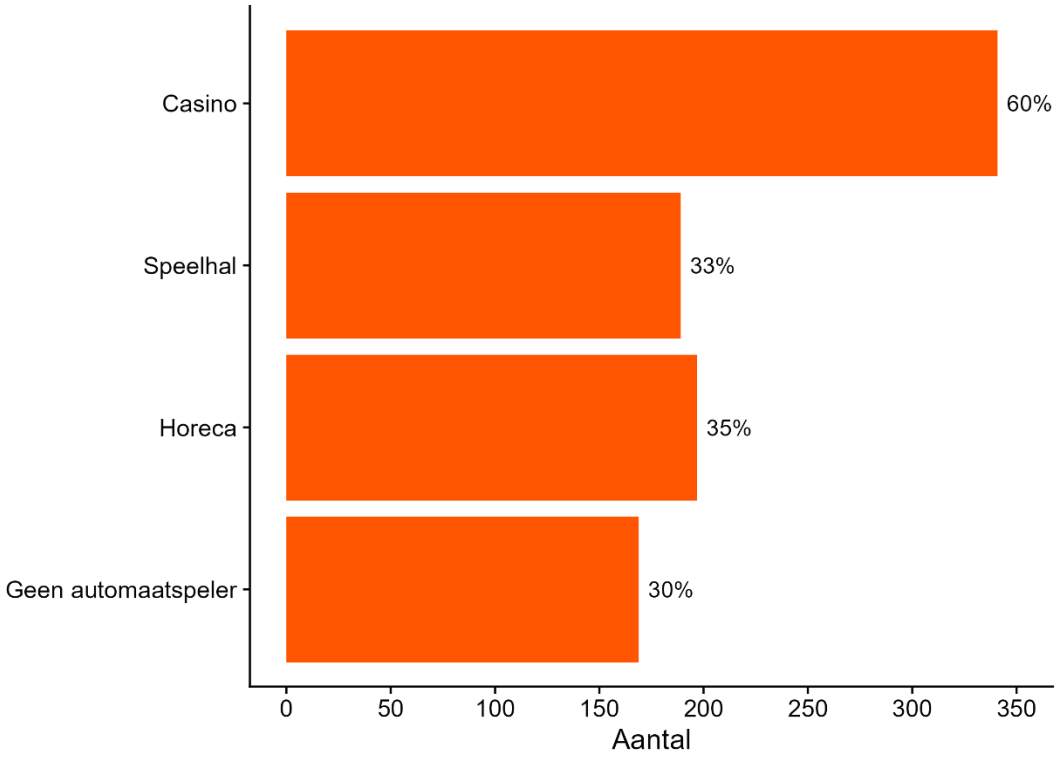
De meeste respondenten hebben in de afgelopen 12 maanden deelgenomen aan een kansspel anders dan loterijen (86%, n = 490). Daarnaast heeft 11% (n = 64) in de afgelopen 12 maanden alleen deelgenomen aan een loterij, en heeft 3% (n = 16) helemaal niet deelgenomen aan een kansspel in diezelfde periode. De steekproef bestaat dus voornamelijk uit mensen die recente ervaring hebben

[47] Gemiddelde leeftijd = 52 jaar (*SD* (standaarddeviatie) = 14 jaar)

[48] Op grond van (de omvang van de steekproef voor) dit keuze-experiment kunnen we niet concluderen of de horeca gebruikt wordt als vluchtroute voor mensen die momenteel in Cruks staan ingeschreven. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig onder mensen met een (eerdere) Cruks-registratie.

met kansspelen. In Figuur 4.3 is de ervaring van de respondenten met speelautomaten te zien. Van alle respondenten heeft 70% op een automaat gespeeld in de afgelopen 12 maanden, en heeft 30% niet op een automaat gespeeld. De meerderheid van alle respondenten heeft minstens één keer op een automaat in een speelcasino gespeeld, en ongeveer een derde heeft minstens één keer op een automaat in de horeca of speelhal gespeeld. De percentages in Figuur 4.3 tellen niet op tot 100% omdat respondenten op meerdere locaties op een automaat kunnen hebben gespeeld in de afgelopen 12 maanden.

Figuur 4.3 Ervaring van respondenten met speelautomaten in de afgelopen 12 maanden*



* Deze percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten op meerdere locaties kunnen hebben gespeeld.

Respondenten hebben per locatie aangegeven hoe vaak ze in de afgelopen 12 maanden op een automaat hebben gespeeld (zie Tabel 4.1). Van de respondenten die op een automaat op een bepaalde locatie hebben gespeeld, hebben de meesten dit één of een paar keer gedaan in de afgelopen 12 maanden. Een zeer klein aantal heeft elke dag of bijna elke dag gespeeld op een bepaalde locatie.

Tabel 4.1 Speelfrequentie van respondenten op een speelautomaat in de afgelopen 12 maanden

	Horeca		Speelhal		Casino	
Frequentiecategorie	**Aantal**	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**
Nooit	373	65,4%	381	66,8%	229	40,2%
Eén of een paar keer in de afgelopen 12 maanden	139	24,4%	142	24,9%	248	43,5%
Eén of een paar keer per maand	47	8,2%	35	6,1%	78	13,7%
Eén of een paar keer per week	9	1,6%	10	1,8%	14	2,5%
Elke dag of bijna elke dag	2	0,4%	2	0,4%	1	0,2%

Respondenten zijn op basis van de PGSI-vragenlijst ingedeeld in risicoklassen, waarbij spelers met een score van 0 t/m 2 niet problematisch zijn (score van 0) of een laag risico (score van 1 of 2) lopen op gokschade, spelers met een score van 3 t/m 7 lopen een matig risico, en spelers met een score van 8 of hoger hebben een hoog risico op gokschade. In Tabel 4.2 is de verdeling van de respondenten over de risicoklassen te zien, waarbij de meerderheid in de categorie niet-problematisch of laag risico valt. Ongeveer 5% valt in de categorie hoog risico en 15% in de categorie matig risico. Dit is hoger dan de percentages matig- en hoog-risicospelers dat in eerder onderzoek is gemeten onder de algemene populatie gokkers in Nederland.[49]

Tabel 4.2 Verdeling van de respondenten in risicoklassen op basis van PGSI-score

Risicoklasse	**Aantal respondenten**	**Percentage**
niet speler	16	2,8%
niet-problematisch of laag risico (PGSI = 0 t/m 2)	442	77,5%
matig risico (PGSI = 3 t/m 7)	84	14,7%
hoog risico (PGSI = 8+)	28	4,9%
Totaal	**570**	**100,0%**

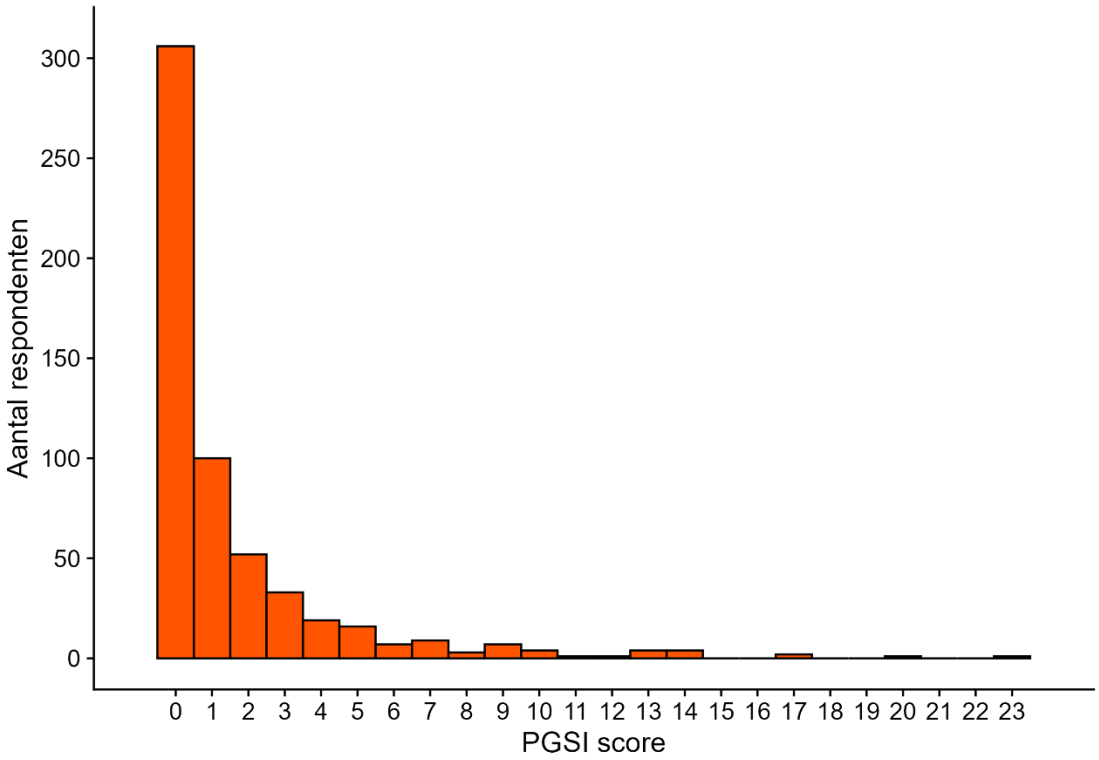
De gemiddelde PGSI-score van respondenten was 1,6, op een schaal van 0 tot de hoogst haalbare score van 27.[50] In Figuur 4.4 is de verdeling te zien van de PGSI-scores van de respondenten, waarbij de meesten een score van 0 hebben, en de maximumscore 23 is. Naast de PGSI-score is ook de beloningsgevoeligheid gemeten van respondenten (Figuur 4.5). Deze was gemiddeld 3,2 op een schaal van 1 tot 4, waarbij een hogere score een hogere beloningsgevoeligheid betekent.[51]

[49] Voor meer informatie over de PGSI-vragenlijst, berekening van de PGSI-scores, en de verdeling van scores in de populatie zie het Ipsos I&O rapport van Miltenburg et al. (2024).

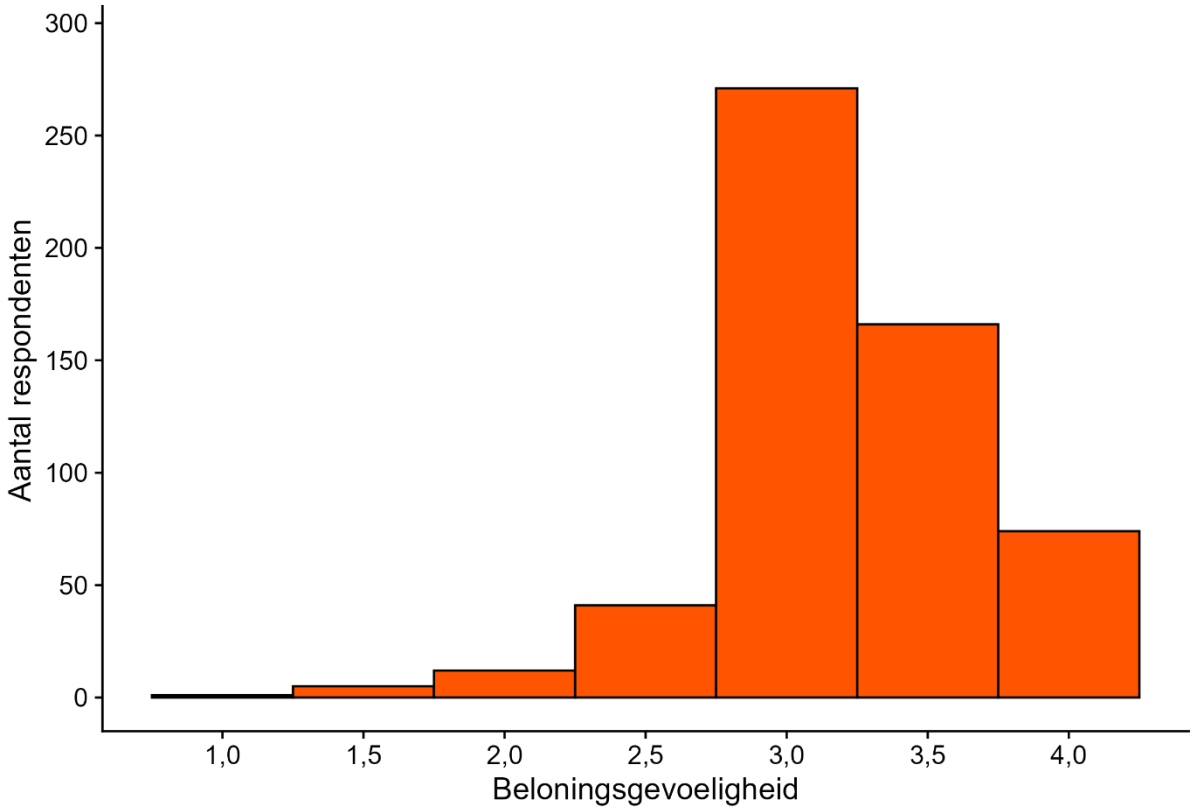
[50] PGSI *SD* = 3,0.

[51] Beloningsgevoeligheid *SD* = 0,5.

Figuur 4.4 Verdeling van PGSI-scores onder de respondenten



Figuur 4.5 Verdeling van beloningsgevoeligheid onder de respondenten (gemiddelde score op schaal)



De persoonskenmerken en het kansspelgedrag van de respondenten hangen op verschillende manieren met elkaar samen. Een overzicht van de correlaties staat weergegeven in Figuur 4.6. De statistisch significante correlaties betekenen het volgende:

- PGSI-scores en beloningsgevoeligheid nemen beide af met leeftijd.[52]
- Mensen met een hogere PGSI-score spelen vaker op een automaat (alle locaties) dan mensen met lagere PGSI-scores – hoe vaker ze op een automaat spelen, hoe meer gokproblematiek ze ervaren.
- Mensen die vaker op één soort locatie op een automaat spelen, spelen ook vaker op de andere locaties.

Daarnaast zijn *t*-tests uitgevoerd om verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke respondenten te achterhalen. Hieruit bleek dat mannen gemiddeld een hogere PGSI-score hebben dan vrouwen (respectievelijk 2,0 tegenover 1,1).[53] Daarnaast bleek ook dat mannen in deze steekproef juist een lagere beloningsgevoeligheid hebben dan vrouwen (respectievelijk 3,3 tegenover 3,2),[54] al is dit een klein verschil.[55] Er waren geen significante verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft de speelfrequentie op automaten in de horeca, speelhal of speelcasino.

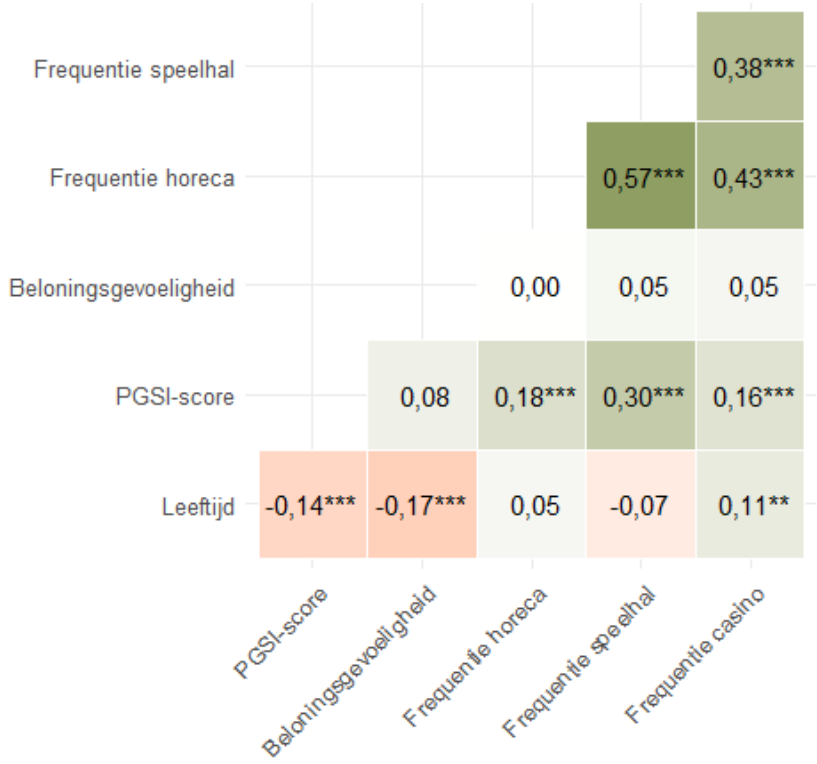
[52] Overeenkomend met eerder onderzoek, zie bijvoorbeeld het Ipsos I&O rapport (met name Tabel 4.1 op p.45) van Miltenburg et al. (2024).

[53] t = 3,70, p < ,001.

[54] t = -2,34, p = ,020.

[55] De gemiddelde waarde voor beloningsgevoeligheid is in deze steekproef aan de hoge kant, wat mogelijk komt doordat het een steekproef betreft die grotendeels bestaat uit automaatspelers. De iets hogere score van vrouwen tegenover mannen is opvallend – bij de algemene populatie zou verwacht worden dat mannen een hogere beloningsgevoeligheid hebben, maar in onze steekproef met voornamelijk gokkers is dit niet het geval. Belangrijk om te benadrukken is dat het om een zeer klein verschil gaat (0,1 punten op een schaal van 1 t/m 4), ondanks de statistische significantie.

Figuur 4.6 De onderlinge relaties (Pearson's r) tussen persoonskenmerken en kansspelgedrag onder respondenten



4.4 Algemene voorkeuren bij speelautomaten

Om de voorkeuren van mensen in te schatten wat betreft speelautomaten is gebruikgemaakt van binomiale logistische regressieanalyses, uitgevoerd in softwareprogramma *R* met behulp van het pakket {mlogit}.[56] Hiermee kunnen we voorkeursverschillen meten tussen opties met bepaalde kenmerken, in dit geval automaten met verschillende maten van identiteitscontrole, de mogelijkheid om een speellimiet in te stellen, een variërend gemiddelde uurverlies, en de verschillende betaalwijzen.[57] Daarnaast kunnen we de invloed van persoonskenmerken op automaatvoorkeuren toetsen (zie paragraaf 4.5).

In het *baselinemodel* testen we eerst alleen de automaatvoorkeuren van alle respondenten. In Bijlage 6 zijn de volledige resultaten van de logistische regressie te vinden, samen met een toelichting op de analyse. Uit de logistische regressieanalyse bleek een significante voorkeur voor contante betaling tegenover spelerskaarten en contactloze betaling, een significante voorkeur voor alleen leeftijdscontrole tegenover inloggen met een spelersaccount, een significante voorkeur voor het kunnen instellen van lagere speellimieten, en een significante voorkeur voor een lager uurverlies. In Tabel 4.3 staan de *odds-ratios*[58] (de sterren geven statistische significantie aan), waarbij een waarde

[56] Zie: https://cran.r-project.org/web/packages/mlogit/mlogit.pdf, en Croissant (2020).

[57] De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op mlogit modellen waarbij robuuste standaardfouten zijn berekend geclusterd op respondent-niveau met het R-pakket {sandwich} (zie https://CRAN.R-project.org/package=sandwich).

[58] De *odds-ratios* worden berekend door de exponent te nemen van de *log-odds*. Deze *log-odds* zijn te zien in de resultaten van de regressiemodellen in Bijlage 6.

van minder dan 1 aangeeft dat een automaatkenmerk minder geprefereerd wordt, en een waarde van meer dan 1 dat een automaatkenmerk meer geprefereerd wordt. Omdat *odds-ratios* lastig te interpreteren zijn, zijn de resultaten van het logistische regressiemodel ook omgerekend naar de gemiddelde marginale effecten. Dit komt neer op het verschil in de kans (in procentpunten) tussen het kiezen voor een automaat met kenmerk a tegenover een automaat met kenmerk b. Onder de tabel lichten we deze uitkomsten verder toe.

Tabel 4.3 Odds-ratio's en gemiddelde marginale effecten van de logistische regressie op automaatkeuze

Automaatkenmerk	**OR**	**Marginaal effect**
Betaalwijze		
Spelerskaart t.o.v. Contant	0,65***	−10,9%
Contactloos t.ov. Contant	0,79***	−5,8%
Identiteitscontrole		
Leeftijds- en Cruks-controle t.o.v. Leeftijdscontrole	0,99	−0,4%
Inloggen met spelersaccount t.o.v. Leeftijdscontrole	0,84**	−4,4%
Speellimiet		
Speellimiet t.o.v. geen speellimiet	1,44***	9,2%
Uurverlies		
Per toename van 20 euro uurverlies	0,83***	−4,5%

Significantie: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Betaalwijze

Mensen hebben een significante[59] voorkeur voor automaten waar contant geld kan worden ingeworpen tegenover automaten waarbij met een spelerskaart betaald wordt. Automaten met een spelerskaart werden 10,9 procentpunt minder vaak gekozen dan automaten met contant geld. Ook is er een significante voorkeur voor contant betalen tegenover contactloos betalen met de bankpas of telefoon. Automaten met contactloze betaling werden 5,8 procentpunt minder vaak gekozen dan automaten die werken met contant geld. De voorkeursvolgorde is dus: 1) contant, 2) contactloos, en 3) oplaadbare spelerskaart.

[59] Met de term "significant" bedoelen we in deze paragraaf (4.4) de statistische significante resultaten ($p < .05$) uit het baselinemodel die beschreven staat in Bijlage 6

Spelersidentificatie

Mensen hebben een significante voorkeur voor automaten waarbij alleen een leeftijdscontrole nodig is, tegenover automaten waarbij ingelogd moet worden met een spelersaccount. Concreet betekent dit dat automaten met een spelersaccount gemiddeld 4,4 procentpunt minder kans hadden om gekozen te worden dan automaten met alleen een leeftijdscontrole. Deze voorkeur komt mogelijk omdat een spelersaccount minder anoniem is, of omdat mensen het te veel moeite vinden om eerst een spelersaccount aan te maken en/of in te loggen. Er is geen significant verschil in voorkeur tussen automaten met alleen leeftijdscontrole en automaten met leeftijds- en Cruks-controle. In dit onderzoek vormde Cruks dus geen drempel voor mensen, maar het inloggen met een spelersaccount wel.

Speellimieten

Mensen hebben een significante voorkeur voor automaten waarop de speellimiet naar beneden kan worden aangepast. Een automaat waarop de speellimiet kon worden aangepast werd 9,2 procentpunt vaker gekozen dan een automaat die deze mogelijkheid niet had. Het instellen van een speellimiet was voor de mensen in ons onderzoek dus een aantrekkelijk kenmerk van een speelautomaat.

Uurverlies

Mensen hebben een significante voorkeur voor automaten met een lager uurverlies – automaten met een hoger uurverlies schrikken mensen af – ook met de kanttekening dat een lager uurverlies een lagere winst betekent. Voor elke 20 euro meer aan uurverlies, had een automaat 4,5 procentpunt minder kans om gekozen te worden. Dit betekent dat een automaat met een gemiddeld uurverlies van 40 euro (de huidige situatie op legale automaten in de horeca) 13,5 procentpunt meer kans had om gekozen te worden dan een automaat met een uurverlies van 100 euro. Hierbij moet gezegd worden dat in ons onderzoek mensen expliciet worden geconfronteerd met het gemiddelde uurverlies van een automaat, terwijl dit in de praktijk niet zo is. Wanneer mensen op de hoogte zijn van een hoger gemiddeld uurverlies en de keuze hebben tussen automaten, is er een voorkeur voor een lager uurverlies.

4.5 Interactie-effecten: verschillen tussen personen

De voorkeuren voor automaten zoals beschreven in paragraaf 4.4 gelden over het algemeen voor de steekproef in ons onderzoek. Mogelijk zijn de voorkeuren voor automaten anders voor mensen met verschillende persoonskenmerken – bijvoorbeeld voor mensen met geen of veel gokproblematiek, of voor mannen en vrouwen. In een tweede logistische regressie zijn alle 2-wegsinteracties tussen de automaatkenmerken getoetst (zie Bijlage 6). Het toevoegen van deze interacties resulteert in een betere verklaringskracht (*model fit*)[60] van het logistische regressiemodel. Rekening houden met

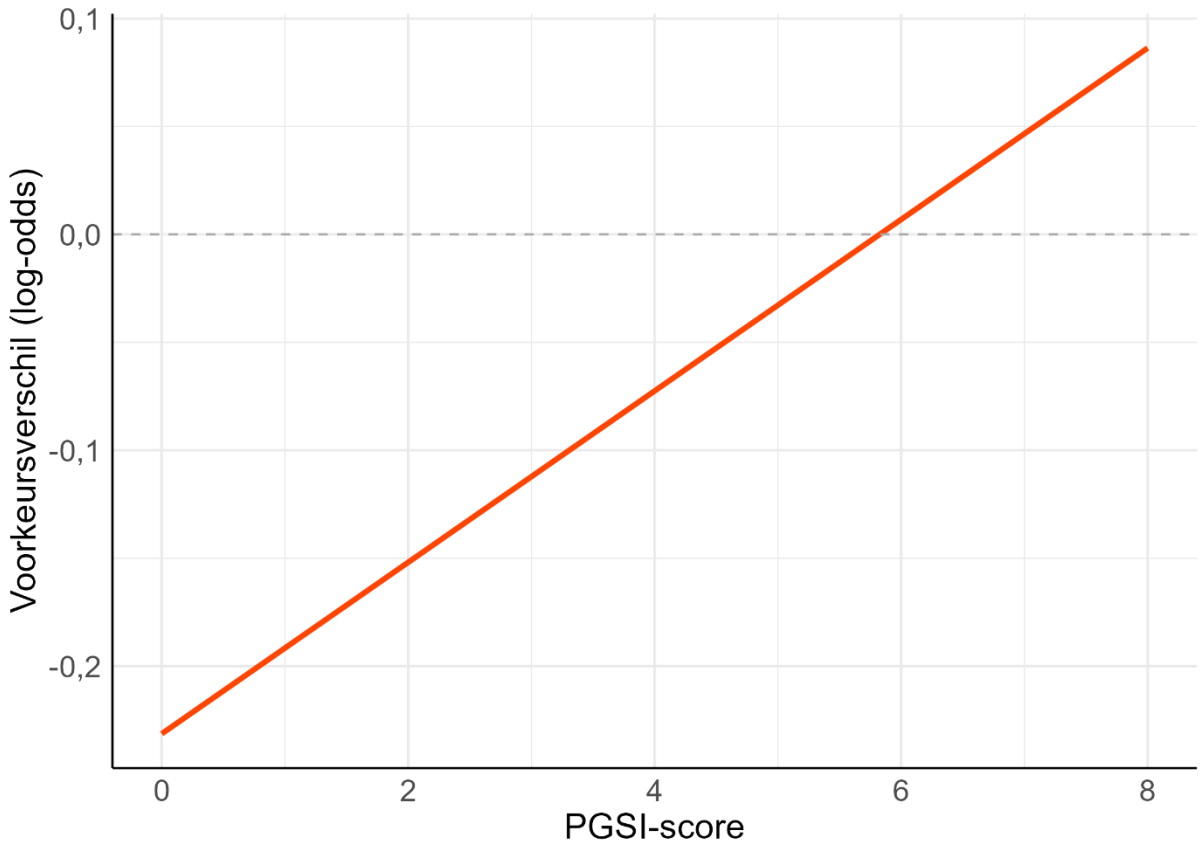
[60] In de regressiemodellen in Bijlage 6 is te zien dat de Log-likelihood en AIC lager zijn voor het interactiemodel dan voor het baselinemodel. Dit geeft aan dat het interactiemodel meer variantie verklaart. Een statistische test wees daarnaast uit dat de Log-likelihood van het interactiemodel significant beter is dan die van het baselinemodel.

persoonskenmerken kan dus een beter beeld geven van de voorkeuren voor speelautomaten. In deze paragraaf bespreken we de significante interactie-effecten uit het model.

Aangepaste voorkeur voor spelersaccount bij hogere PGSI-scores

Over het algemeen prefereren respondenten automaten zonder spelersaccount. De significante interactie tussen voorkeur voor een spelersaccount en PGSI-score suggereert echter dat deze voorkeur verschilt voor mensen met een lagere en hogere PGSI-score. In Figuur 4.7 is deze interactie gevisualiseerd: naarmate iemands PGSI-score hoger is, verandert de voorkeur voor een spelersaccount. Een positieve waarde op de y-as reflecteert een voorkeur voor een spelersaccount en een negatieve waarde op de y-as reflecteert een voorkeur voor alleen leeftijdscontrole. Volgens de grafiek hebben mensen met een lagere PGSI-score een voorkeur voor automaten met alleen een leeftijdscontrole ten opzichte van automaten met een spelersaccount. Deze voorkeur voor alleen leeftijdscontrole neemt af naarmate de PGSI-score hoger wordt (komt dichter bij de 0-lijn, waar geen voorkeur voor een optie is). Een mogelijke verklaring is dat mensen met een hogere PGSI-score meer bekend zijn met het concept van een spelersaccount,[61] en er dus minder door worden afgeschrikt.

Figuur 4.7 Voorkeur voor een spelersaccount tegenover alleen leeftijdscontrole is negatief bij lagere PGSI-scores maar neemt toe bij hogere PGSI-scores

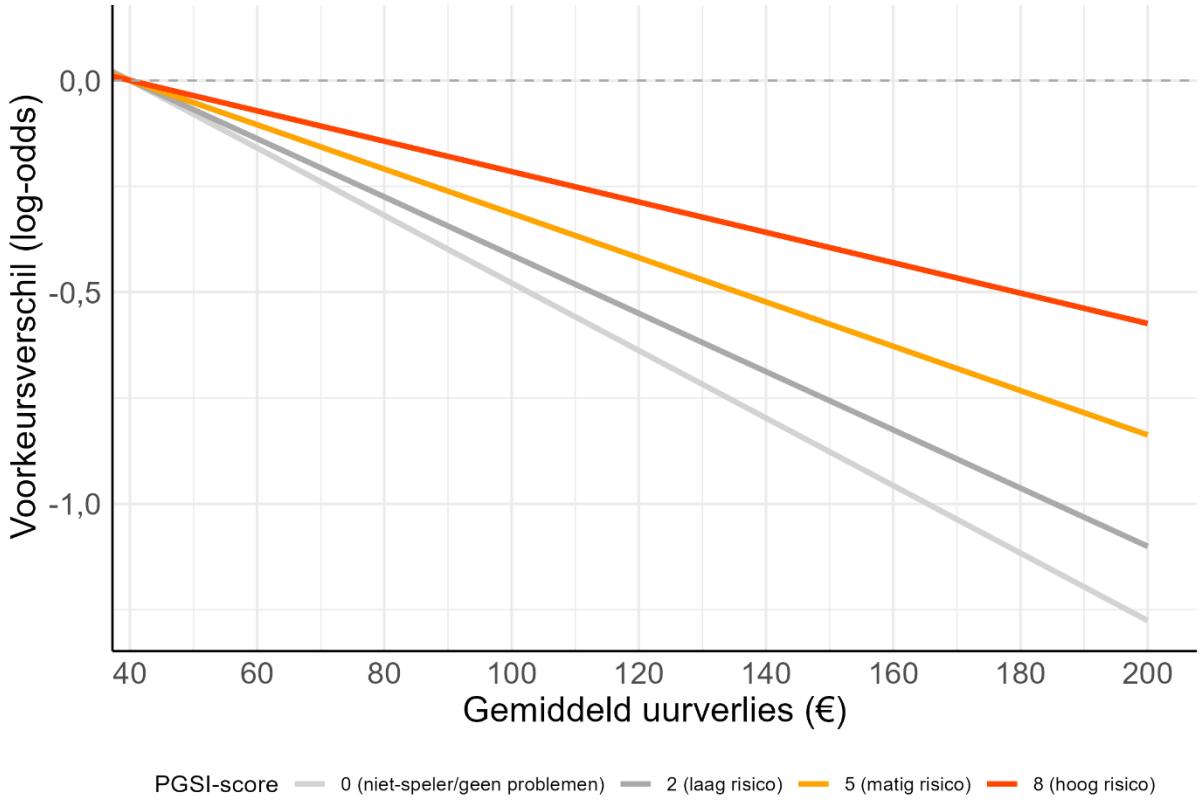


[61] Momenteel is een spelersaccount vereist voor deelname aan het legale aanbod online kansspelen.

Mensen met een hogere PGSI-score minder afgeschrikt door hoger uurverlies

Over het algemeen kiezen mensen vaker voor automaten met een lager gemiddeld uurverlies – ze zijn dus risicoavers. De significante interactie tussen voorkeur voor het gemiddelde uurverlies en PGSI-score suggereert dat dit patroon anders is voor mensen met lagere en hogere PGSI-scores. In Figuur 4.8 is deze interactie gevisualiseerd. De lijnen tonen de relatie aan tussen de *odds* dat een automaat gekozen wordt (op de y-as: negatieve waarden betekenen dat een automaat afschrikt), en het gemiddelde uurverlies van de automaat (x-as). Voor iedereen geldt dat hoe hoger het uurverlies is, hoe minder vaak een automaat gekozen wordt. De verschillende lijnen tonen het afschrikwekkende effect van een hoger uurverlies aan voor mensen met lagere PGSI-scores (grijze lijnen) en hogere PGSI-scores (gele/oranje lijnen). Mensen met hogere PGSI-scores hebben een minder steile negatieve lijn en worden dus in mindere mate afgeschrikt door automaten met een hoger uurverlies.

Figuur 4.8 Automaten met een hoger uurverlies schrikken mensen met hogere PGSI-scores minder sterk af

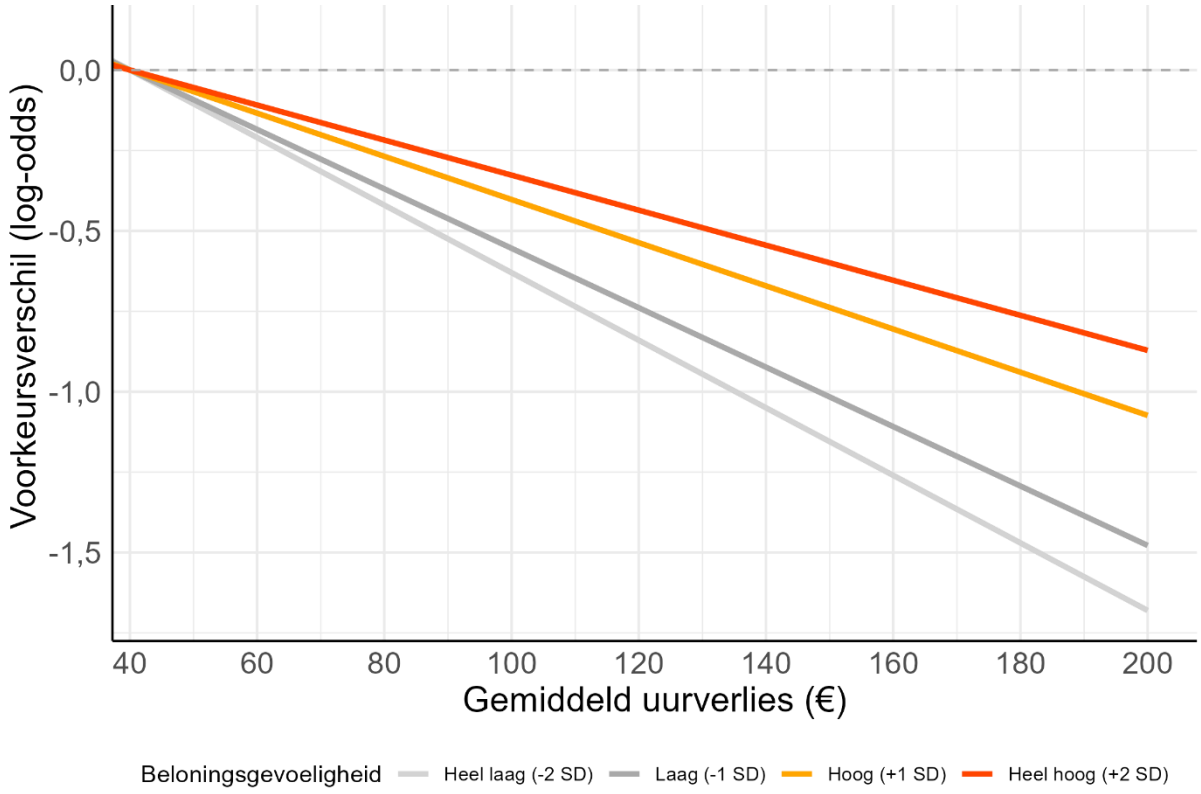


Mensen met een hogere beloningsgevoeligheid minder afgeschrikt door hoger uurverlies

Er is een vergelijkbare interactie te zien tussen uurverlies en beloningsgevoeligheid. In Figuur 4.9 is te zien dat een hoger uurverlies over het algemeen mensen afschrikt, maar dat mensen met een hogere beloningsgevoeligheid minder sterk worden afgeschrikt door een hoger uurverlies. Interessant is dat beloningsgevoeligheid hetzelfde patroon laat zien als PGSI wat betreft uurverlies, maar dat de samenhang tussen beloningsgevoeligheid en PGSI beperkt is. Mogelijk is een hogere

beloningsgevoeligheid een indicator voor potentiële gokproblematiek onder niet-spelers (en onder spelers die nu nog geen/weinig problematiek ervaren).

Figuur 4.9 Automaten met hoger uurverlies schrikken mensen met hogere beloningsgevoeligheid minder sterk af



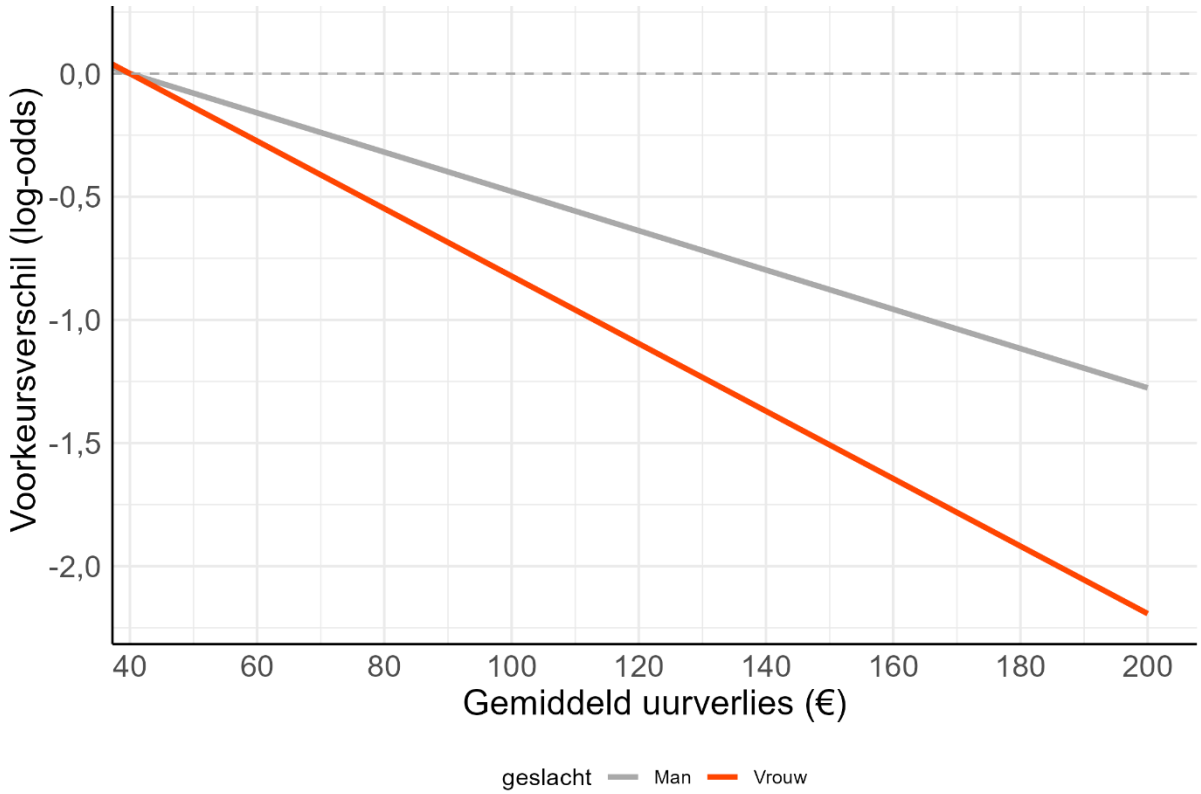
Verschillende voorkeuren van mannen en vrouwen

Er zijn twee significante interacties tussen geslacht van de respondent en voorkeur voor automaatkenmerken, die we hieronder toelichten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de steekproef redelijk klein is om betrouwbare conclusies te kunnen trekken voor de verschillende voorkeuren van mannen en vrouwen. Dit betekent dat we aan de ene kant mogelijk interacties missen omdat de steekproef niet groot genoeg is om significante interactie-effecten met geslacht te detecteren, en aan de andere kant dat de significante effecten die we wel vinden niet repliceerbaar zijn.[62] We rapporteren hier alsnog de resultaten van de verschillen in voorkeuren van mannelijke en vrouwelijke respondenten, maar zoals gezegd is voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies.

[62] Dit probleem geldt niet voor de eerdere interactie-effecten die we in deze paragraaf rapporteren, omdat alle andere persoonskenmerken op een continue schaal zijn gemeten. Het probleem ontstaat bij het testen van subgroepen, zoals bij mannelijke en vrouwelijke respondenten.

Ten eerste laat Figuur 4.10 zien dat de voorkeur voor automaten met een lager uurverlies sterker is voor vrouwelijke respondenten dan voor mannelijke respondenten. Beiden worden afgeschrikt door een hoger uurverlies, maar voor vrouwen is dit effect sterker.

Figuur 4.10 Vrouwen worden meer afgeschrikt door een hoger uurverlies dan mannen

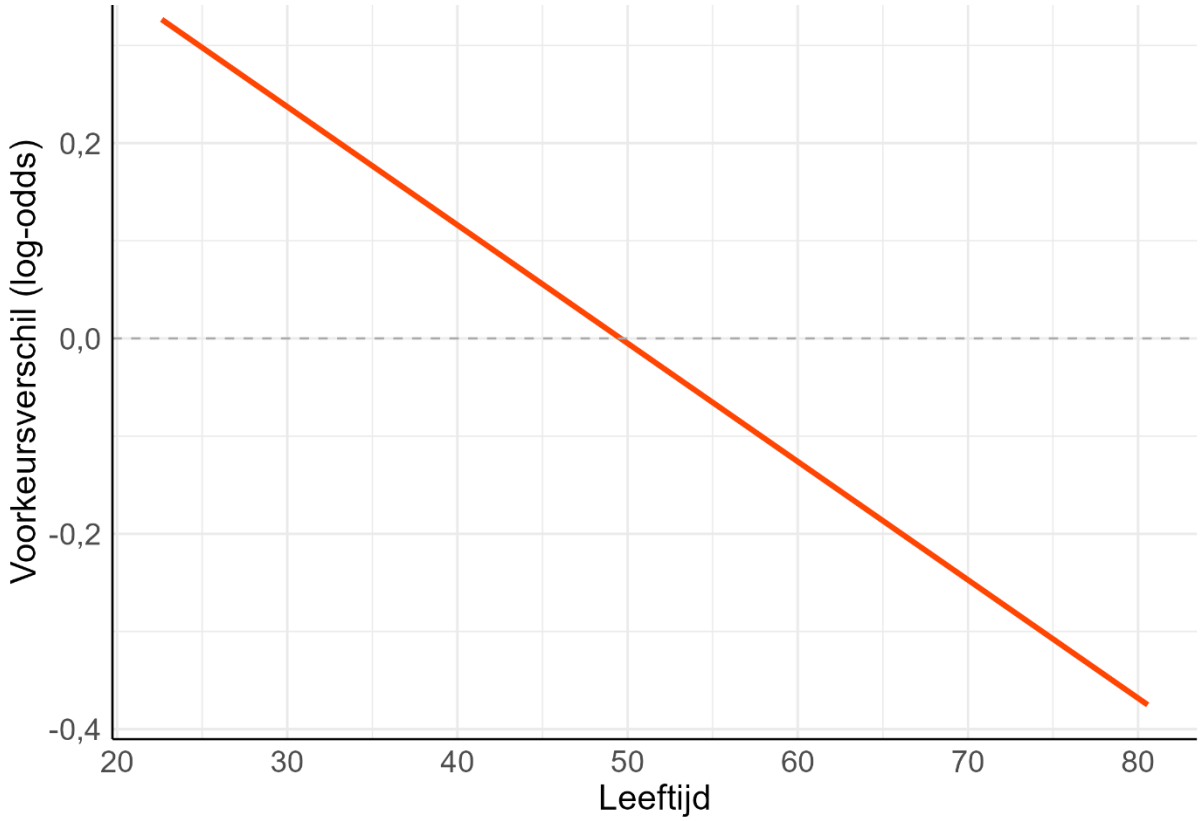


Ten tweede is er een significante interactie tussen geslacht van de respondent en voorkeur voor automaten met contante inworp tegenover automaten met contactloze betaling. De significante voorkeur voor contante betaling wordt in dit onderzoek gedreven door de vrouwelijke respondenten – mannen hebben ongeveer gelijke voorkeur voor beide betaalwijzen.

Jongere mensen willen contactloos betalen, oudere mensen willen contant betalen

De significante interactie tussen leeftijd en voorkeur voor contactloos betalen is gevisualiseerd in Figuur 4.11. Een positieve waarde op de y-as betekent dat er een voorkeur is voor contactloos betalen tegenover contante betaling – dit is het geval voor jongere mensen. Rond de 50 jaar beginnen we een tegenovergesteld effect te zien. Na de 50 is er juist een toenemende voorkeur voor contante betaling. Dit is te zien aan de corresponderende negatieve waarden op de y-as voor mensen van 50 jaar en ouder.

Figuur 4.11 Jongere mensen prefereren contactloos, ouderen mensen prefereren contant



4.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk analyseerden we de automaatvoorkeuren van 570 respondenten, die elk 10 keer een keuze maakten tijdens een discrete keuze-experiment tussen twee automaten die varieerden in de mate van identiteitscontrole, de mogelijkheid om een speellimiet in te stellen, het gemiddelde uurverlies en de betaalwijze. Het doel was om met een vignettenanalyse verschillende beleidsopties te toetsen voor speelautomaten. Hoe zouden mensen reageren op aanpassingen van deze automaten? Wat schrikt ze af, en wat trekt ze juist aan? De respondenten die deelnamen aan het keuze-experiment hadden voor het grootste deel recente ervaring met kansspelen, en in het bijzonder met speelautomaten.

Betaalwijze

Een mogelijke aanpassing van speelautomaten zou in de toekomst kunnen zijn dat automaten waar nu met contant geld gespeeld wordt andere betaalopties aanbieden, zoals de oplaadbare (anonieme) spelerskaart (die al voorkomt in de praktijk) en contactloos betalen met de bankpas of telefoon (*cashless play*). Over het algemeen was er een voorkeur voor automaten met contante betaling. Automaten met contante inworp hadden in dit onderzoek 5,8 procentpunt meer kans om gekozen te worden dan een automaat met contactloze betaling, en 10,9 procentpunt meer kans om gekozen te worden dan een automaat met een oplaadbare spelerskaart. In ons onderzoek werd deze voorkeur voor contante inworp gedreven door vrouwen; mannen hadden ongeveer een gelijke

voorkeur voor contant en voor contactloos. Daarnaast waren de voorkeuren van jongere mensen en oudere mensen tegenovergesteld – oudere mensen hadden een voorkeur voor contante betaling, en jongere mensen hadden een voorkeur voor contactloos betalen.

Spelersidentificatie

Op basis van de resultaten uit het keuze-experiment is duidelijk geworden dat de mogelijke introductie van spelersaccounts op fysieke speelautomaten een drempel zou kunnen vormen voor spelers. Er was een grotere kans dat automaten met alleen leeftijdscontrole gekozen werden dan automaten met spelersaccounts, met een verschil van 4,4 procentpunt. Dit afschrikwekkende effect van spelersaccounts was het sterkst voor mensen met een lagere PGSI-score. Omdat in de praktijk de meeste spelers een lagere PGSI-score hebben, zal dit afschrikwekkende effect dus voor de meeste automaatspelers gelden. Mensen met een hogere PGSI-score en dus meer gokproblematiek zijn meer bereid in te loggen met een spelersaccount op een automaat, mogelijk omdat ze al meer bekendheid hebben met spelersaccounts online. Dit betekent dus dat de mensen die de bescherming het meeste nodig hebben over het algemeen bij het legale aanbod blijven spelen als er spelersaccounts geïntroduceerd worden.

Een Cruks-controle vormde geen drempel voor de respondenten in ons onderzoek – de voorkeur voor een automaat met alleen een leeftijdscontrole tegenover een Cruks-controle was ongeveer gelijk. Mocht er in de horeca in de toekomst een Cruks-controle worden geïntroduceerd suggereren deze resultaten dus dat dit niet afschrikwekkend werkt. Ongeveer 4 procent van de spelers gaf aan de laatste 12 maanden in Cruks te zijn ingeschreven geweest.

Speellimieten

De mogelijkheid om speellimieten in te stellen op een automaat werd door respondenten in dit onderzoek gewaardeerd. Automaten werden 9,2 procentpunt vaker gekozen wanneer de mogelijkheid tot het instellen van een speellimiet aanwezig was. Dit resultaat verschilde niet voor mensen met lagere en hogere PGSI-scores. Er zijn dus aspecten van meer technologisch geavanceerde automaten die mensen zouden kunnen afschrikken (spelersaccounts), maar tegelijkertijd zijn andere aspecten van dit soort automaten aantrekkelijk (speellimieten). In de praktijk betekent dit dat een spelautomaat zonder speelaccount maar met instelbare speellimiet (bijvoorbeeld bij aanvang van het spel) als een aantrekkelijke combinatie wordt gezien.

Uurverlies

Het gemiddelde uurverlies van een automaat had een duidelijke impact op keuzes van de deelnemers in ons onderzoek. Voor elke 20 euro meer aan uurverlies op een automaat, ging de kans dat de automaat gekozen zou worden met 4,5 procentpunten omlaag. Dit afschrikwekkende effect van een hoger uurverlies was sterker voor bepaalde personen. De mensen die het minst werden afgeschrokken door een hoger uurverlies (en mogelijk meer aangetrokken tot een hogere mogelijke winst) waren mannen, mensen met een hogere PGSI-score en mensen met een hogere

beloningsgevoeligheid. Mocht de maximale inzet in speelautomaten in de horeca en in speelhallen geïndexeerd worden en een hoger gemiddeld uurverlies mogelijk worden dan schrikt dit in potentie mensen met lage PGSI-scores en een lage beloningsgevoeligheid in het bijzonder af, terwijl andere groepen hun speelgedrag minder aanpassen (hoge PGSI-scores en hoge beloningsgevoeligheid).

Het is belangrijk om deze resultaten over uurverlies in de context te zien van de situatie in de praktijk, namelijk dat spelers niet expliciet geïnformeerd worden over het gemiddelde uurverlies van automaten. Bij een eventuele indexatie zal het effect ervan waarschijnlijk liggen aan de framing – in hoeverre is het duidelijk voor mensen dat ze op een automaat spelen waar het gemiddelde uurverlies hoger is dan voorheen?

Tot slot

De vraag die we met ons keuze-experiment proberen te beantwoorden is of mensen hun speelgedrag zouden aanpassen als bepaalde beleidsopties in de toekomst worden geïntroduceerd. Het beeld uit de resultaten is gemengd, aangezien sommige aspecten van modernere speelautomaten worden gewaardeerd en mensen aantrekken om te spelen (het instellen van speellimieten), terwijl andere aspecten mogelijk een drempel vormen voor sommige spelers (het inloggen met een spelersaccount, een hoger uurverlies en contactloze betaling).

Het zelf instellen van speellimieten gold in dit keuze-experiment voor alle groepen respondenten als een aantrekkelijke optie. Het mogelijk afschrikwekkende effect van een spelersaccount, contactloos betalen of een hoger uurverlies ging echter niet voor iedereen op – alleen sommige groepen hadden hier moeite mee. Op basis van onze resultaten zullen mannelijke spelers met een hogere PGSI-score, een hogere beloningsgevoeligheid en een jongere leeftijd het meest positief staan tegenover het introduceren van speelautomaten met modernere kenmerken.[63]

De respondenten in ons onderzoek hadden verder een positieve attitude tegenover spelersbescherming – de grote meerderheid vindt het belangrijk dat spelers beschermd worden. Mochten er in de toekomst beleidsopties zoals een spelersaccount geïntroduceerd worden, is het belangrijk om naast de mogelijke drempels die mensen zien (minder anonimiteit, meer moeite) ook de voordelen van spelersbescherming te benadrukken.

[63] In de meting kansspelen van IPSOS I&O (van Miltenburg & Hollander, 2025) staan de demografische gegevens van automaatspelers niet apart gerapporteerd (leeftijdsgroepen, verdeling man/vrouw). Secundaire analyse van deze data zou verhelderend zijn om meer inzicht te krijgen in de impact van onze onderzoeksresultaten– bijvoorbeeld: hoeveel automaatspelers vallen in de leeftijdsgroepen van 50+ die liever niet contactloos betalen? Wat is de verdeling man/vrouw bij automaatspelers?

5 Synthese

Voor dit onderzoek hebben we vier beleidsopties verkend voor een eventuele modernisering van de wet- en regelgeving rondom kansspelautomaten. Het doel was om de verschillende beleidsopties te toetsen op de gevolgen voor het speelgedrag van spelers en op de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid (Hoofdstuk 1). We hebben dit vanuit drie verschillende invalshoeken bekeken: de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen (Hoofdstuk 2), de inzichten en opvattingen van stakeholders (Hoofdstuk 3) en de voorkeuren van spelers voor automaatkenmerken (Hoofdstuk 4).

In dit hoofdstuk brengen we de inzichten uit hoofstukken 2 tot en met 4 samen in een synthese. In paragraaf 5.1 brengen we de verschillende deelconclusies per beleidsoptie in kaart. In paragraaf 5.2 bekijken we hoe deze conclusies in samenhang antwoord geven op de onderzoeksvragen uit Hoofdstuk 1. Tot slot vertalen we in paragraaf 5.3 deze inzichten naar handelingsperspectieven voor toekomstige wet- en regelgeving voor de markt voor kansspelautomaten.

5.1 Conclusies per beleidsoptie

Betaalwijze

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor betaalwijze (en ruimte voor *cashless play*):

1. **Huidige situatie**: inworp bestaat voornamelijk uit contante betaling (munten, bankbiljetten of fiches). Dit lijkt op de situatie in landen als Spanje en Italië. Er is in Nederland sinds 2011 een ontheffingsmogelijkheid voor het gebruik van *cashless play*.
2. **Spelerskaart** (chipkaart die opgewaardeerd kan worden). Deze variant lijkt op de situatie in Italië, en verschilt van de Nederlandse situatie dat dit de default is en geen ontheffing.
3. **Volledig giraal spel**: Dit lijkt op de Nederlandse online kansspelen en kansspelautomaten in Noorwegen en Finland, waar betalingen verlopen via spelerskaarten of bankoverschrijvingen.

De geïnterviewde stakeholders waren eensluidend dat contant geld risico's op witwassen en overvallen op de speellocaties vergroot. De gezondheidsdeskundigen gaven aan dat het zien en voelen van cash geld, met name tijdens het wisselen, kan zorgen voor een besefmoment bij de speler. Aanbieders benadrukken dat zij niet voor een *cashless* verplichting zijn, omdat hiermee een deel van de spelers wordt uitgesloten. Ook wordt het invoeren van spelerskaarten in de horeca als lastig (aparte spelerskaart voor iedere locatie) en kostbaar ervaren. Vanuit verslavingspreventie biedt *cashless play* alleen voordelen als de spelerskaart gepersonaliseerd is zodat het speelgedrag van de speler kan worden gemonitord en opties zoals persoonlijke (lagere) speellimieten mogelijk zijn. Als optie voor giraal spelen wordt door aanbieders en fabrikanten het direct contactloos betalen met een telefoon of pinpas bij een kansspelautomaat als te kostbaar gezien. Aan iDeal gekoppelde QR-codes op de automaten worden als goedkoper alternatief aangedragen. Vanuit het

gezondheidsperspectief worden risico's gezien op de hoogte van de uitgaven en het spelen op krediet (bijvoorbeeld met creditcard).

Over het algemeen hadden de respondenten in ons keuze-experiment een voorkeur voor automaten met contante betaling. Automaten met contante inworp hadden in dit onderzoek bijna 6 procentpunt meer kans om gekozen te worden dan een automaat met contactloze betaling, en bijna 11 procentpunt meer kans om gekozen te worden dan een automaat met een oplaadbare spelerskaart. De voorkeuren van jongere mensen en oudere mensen waren tegenovergesteld – oudere mensen hadden een voorkeur voor contante betaling, en jongere mensen hadden een voorkeur voor contactloos betalen.

Spelersidentificatie en -bescherming

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor de spelersidentificatie en -bescherming:

1. **Huidige situatie**: Identificatie is verplicht in speelhallen en speelcasino's (inclusief Cruks-check); horecagelegenheden controleren alleen de leeftijd. Dit lijkt op de praktijk in Spanje.
2. **Huidige situatie plus automatische leeftijdsverificatie**: Hierbij zou voor horeca gelegenheden gebruik gemaakt worden van een ID-kaartscanner om de leeftijd te verifiëren. Dit zou Nederland beleidsmatig dichter bij Duitsland brengen, waar dergelijke scanners al gebruikt worden.
3. **Volledige spelersidentificatie**: deze optie komt overeen met Nederlandse online kansspelen en met kansspelautomaten in Noorwegen, Denemarken en Finland, waar identificatie verplicht is en gekoppeld aan spelersaccounts.

Onder de geïnterviewde stakeholders is er consensus dat er een lacune zit in de Cruks-controle bij de horeca. Op grond van het keuze-experiment vonden we echter geen indicatie dat de horeca (waar geen Cruks-controle plaatsvindt) een vluchtroute is voor mensen die momenteel in Cruks staan ingeschreven. Het idee om identiteitskaartscanners te introduceren op kansspelautomaten in de horeca wordt met weinig enthousiasme ontvangen vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen. Hierbij wordt gesteld dat deze scanners gevoelig zijn voor 'sjoemelen'. Fabrikanten van kansspelautomaten zien daarentegen het voordeel van zo'n systeem in: het is laagdrempelig en zo sluit je op papier uit dat mensen onder de 18 kunnen spelen. Ook vanuit de horeca blijkt dat zij dit een prima idee zouden vinden voor de kansspelautomaten. Het invoeren van volledige spelersidentificatie en toezicht voor alle drie de locatie typen stuit op twee zeer verschillende meningen vanuit de geïnterviewde stakeholders. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen is men hier sterk voorstander van, vanuit de marktpartijen is er veel weerstand, zowel uit kostenoogpunt, als vanuit de verwachting dat dit veel spelers zal afschrikken en het illegale circuit in zal jagen.

Op basis van de resultaten uit het keuze-experiment is duidelijk geworden dat de mogelijke introductie van spelersaccounts op fysieke speelautomaten een drempel zou kunnen vormen voor spelers. Er was een grotere kans dat automaten met alleen leeftijdscontrole gekozen werden dan

automaten met spelersaccounts, met een verschil van ruim 4 procentpunt. Dit afschrikwekkende effect van spelersaccounts was het sterkst voor mensen met een lage PGSI-score, en nam af bij hogere PGSI-scores. Dit betekent dat de mensen die spelersbescherming het hardst nodig hebben (mensen met een matig of hoog risico op gokschade) waarschijnlijk veelal blijven spelen bij het legale aanbod speelautomaten, mochten daar spelersaccounts geïntroduceerd worden. Een Cruks-controle vormde geen drempel voor de respondenten in ons onderzoek – de voorkeur voor een automaat met alleen een leeftijdscontrole tegenover een Cruks-controle was ongeveer gelijk.

Speellimieten

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor speellimieten:

1. **Huidige situatie**: de huidige speellimieten op kansspelautomaten in Nederland zijn vrij strikt, net als in Duitsland en Spanje. Per automaat en locatietype zijn wettelijk vastgestelde inzet- en verlieslimieten. Deze limieten worden niet automatisch aangepast aan inflatie.
2. **Speellimieten aangepast op basis van inflatie**: Dit zou de huidige speellimieten realistischer maken en 23 jaar na de invoering van de euro de eerste prijsaanpassing betreffen.
3. **Zelf instellen van limieten**: dit lijkt op de aanpak bij Nederlandse online kansspelen en met kansspelautomaten in Denemarken en Finland.

Onder de geïnterviewde stakeholders wordt verschillend gedacht over inflatie-correctie van de maximale inzet en uurverliezen. Bij de speelhallen en horeca wacht men sinds de invoering van de euro in 2002 op een bijstelling, bij voorkeur van de huidige €0,20 inzet en €40,- uurverlies naar €0,50 en €100,-. Bij de speelcasino's speelt dit isssue nauwelijks. Vanuit het perspectief om gokschade te voorkomen zijn er zorgen dat hogere bedragen leiden tot meer gokschade, die alleen met zelf instelbare speellimieten enigszins beteugeld kan worden. De bijkomende investering om dat technisch te realiseren is voor aanbieders lastig, zeker na de verhoging van de kansspelbelasting.

In het keuze-experiment is de beleidsoptie speellimieten als twee automaatkenmerken ingevuld: het uurverlies en de mogelijkheid om dit als speler zelf in te stellen. Automaten werden ongeveer 9 procentpunt vaker gekozen wanneer de mogelijkheid tot het instellen van een speellimiet aanwezig was. Voor elke 20 euro meer aan uurverlies op een automaat, ging de kans dat de automaat gekozen zou worden met 4,5 procentpunten omlaag. De mensen die het minst werden afgeschrokken door een hoger uurverlies (en mogelijk meer aangetrokken tot een hogere mogelijke winst) waren mannen, mensen met een hogere PGSI, en mensen met een hogere beloningsgevoeligheid. Samengenomen is zelf een speellimiet instellen een aantrekkelijke optie voor iedereen, en is een hoger uurverlies voor sommige spelers afschrikwekkend (vrouwen, mensen met een lagere PGSI, mensen met een lagere beloningsgevoeligheid).

Verruiming van speelaanbod

Uit de deskresearch van de wet- en regelgeving in Nederland en omringende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor verruiming van het speelaanbod:

1. **Huidige situatie**: vast aantal (meestal één) spellen op de gokkast geïnstalleerd.
2. **Verruimd spelaanbod**: via server-based gaming waarin de gokkast een op afstand instelbare video-terminal is. Dit sluit aan bij de Nederlandse online kansspelen en kansspelautomaten in landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Van de geïnterviewde stakeholders stellen ervaringsdeskundigen en wetenschappers dat het huidige spelaanbod in essentie al hele riskante producten betreft. Ook vanuit de aanbieders van *land-based* kansspelen in speelhallen en speelcasino's blijkt de wens voor een verruiming van het speelaanbod beperkt, met name vanwege de hoge investeringen. Modernisering is voor hen simpelweg niet urgent, omdat zij prima uit de voeten kunnen met de bestaande technische regels. Voor hen volstaat de huidige situatie. We hebben deze beleidsoptie niet meegenomen in het keuze-experiment.

5.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Gevolgen voor de uitgaven en speelfrequentie van spelers

Een hypothetische kansspelautomaat die de uitgaven en speelfrequentie van spelers zoveel mogelijk beperkt is een hybride constructie. Enerzijds houdt dat in dat de contante betaalwijze wordt behouden, geen spelersidentificatie maar wel instelbare (persoonsgebonden) speellimieten worden ingevoerd en dat het maximum uurverlies niet wordt geïndexeerd. Mogelijk is de combinatie van contante (anonieme) betaling met identificatie en persoonlijke speellimieten moeilijk waar te maken in de praktijk.

Girale betaling via een spelersaccount, spelersidentificatie en een niet gemaximeerd uurverlies zijn impopulair onder de geënquêteerde spelers, maar daar staat tegenover dat de spelersbescherming via zelf-instelbare speellimieten wel wordt geappreciëerd. Met name de oude garde van bestaande spelers loopt niet warm voor het opgeven van hun anonimiteit, maar de jongere generatie spelers met online ervaring zien dit eerder als een attractief automaatkenmerk.[64]

Gevolgen voor het verwezenlijken van de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid

Een hypothetische kansspelautomaat die de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid zo goed mogelijk verwezenlijkt, is een net iets andere hybride constructie. Door over te stappen naar volledig girale betaling via spelersaccounts wordt het risico op witwassen en overvallen vrijwel uitgebannen. En met de spelersidentificatie en -bescherming via instelbare speellimieten kan ook een adequaat

[64] Om te weten hoe impactvol het is dat jongere spelers contactloos betalen aantrekkelijk vinden en oudere spelers contant betalen aantrekkelijk vinden, is meer informatie over de populatie automaatspelers in Nederland nodig. Zoals eerder vermeld In staan in de meting kansspelen van IPSOS I&O (van Miltenburg & Hollander, 2025) de demografische gegevens van automaatspelers niet apart gerapporteerd (leeftijdsgroepen, verdeling man/vrouw), en is secundaire analyse nodig op die data.

toezicht op (potentiële) gokschade worden gerealiseerd. Vanuit de beleidsdoelen voor kansspelen is er geen noodzaak tot het indexeren van de maximale inzet en het uurverlies.

Met name het spelersaccount voor betaling en identificatie zijn niet populair onder de respondenten in ons keuze-experiment. De daarmee samenhangende lagere attractiviteit van deze automaatkenmerken wordt echter vrijwel geheel gecompenseerd door de aantrekkelijkheid van instelbare speellimieten. We denken daarom dat een dergelijk type automaat (in feite een op online kansspelen geënte automaat in combinatie het maximum uurverlies van een horeca- of speelhalautomaat) een vrij beperkt risico kent wat betreft het overstappen van spelers naar illegaal aanbod waar zij minder beschermd zijn.

Als samenvattend overzicht, hebben we in Tabel 5.1 hieronder schematisch de verwachte kwalitatieve impact van de verschillende beleidsopties op de drie publieke belangen weergegeven (in zowel plussen en minnen als daarmee corresponderende "stoplicht"-kleuren).

Tabel 5.1: verwachte kwalitatieve impact van de beleidsopties op de drie publieke belangen

	Spelersbescherming	Tegengaan criminaliteit	Verhindering illegaal spel
Betaalwijze			
t.o.v. huidige situatie			
Spelerskaart	+/-	+/-	-
Giraal spel	+/-	+	+/-
Identiteitscontrole			
t.o.v. huidige situatie			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	+/-
Spelersaccounts	+	+	+/-
Speellimieten			
t.o.v. huidige situatie			
Inflatiecorrectie	-	+/-	+/-
Instelbare speellimieten	+	+/-	+/-
Verruiming spelaanbod			
t.o.v. huidige situatie			
Verruimd spelaanbod	-	+/-	+

Tabel 5.1 geeft aan dat geen van de beleidsopties op alle fronten een verbetering ten opzichte van de huidige situatie is. Wel is een overgang naar giraal spel en het invoeren van spelersaccounts met leeftijdsverificatie en instelbare spelerslimieten voor geen van de publieke belangen nadelig. Dat geldt niet voor het verplichten van een spelerskaart, het doorvoeren van inflatiecorrectie of het verruimen van het speelaanbod, waarbij ten minste één van de publieke belangen verslechtert.

We kunnen eenzelfde kwalitatieve impact ook uitsplitsen naar de perspectieven van de speler, de gokschade en de aanbieders. Dit staat weergegeven in Tabel 5.2 hieronder.

Tabel 5.2: verwachte kwalitatieve impact van de beleidsopties naar drie verschillende perspectieven: de spelers, de gokschade (ook van de omgeving van de spelers) en de aanbieders.

	Spelers	Gokschade	Aanbieders
Betaalwijze			
t.o.v. huidige situatie			
Spelerskaart	-	+/-	-
Giraal spel	-	+	-
Identiteitscontrole			
t.o.v. huidige situatie			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	-
Spelersaccounts	-	+	-
Speellimieten			
t.o.v. huidige situatie			
Inflatiecorrectie	-	-	+
Instelbare speellimieten	+	+	?
Verruiming spelaanbod			
t.o.v. huidige situatie			
Verruimd spelaanbod	+	-	?

Tabel 5.2 geeft aan dat geen van de beleidsopties vanuit alle perspectieven een verbetering ten opzichte van de huidige situatie is. Wel is het invoeren van instelbare speellimieten op gokautomaten iets wat geen directe verslechtering oplevert voor aanbieders en een winst vanuit de overige twee perspectieven. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de winst voor de spelers en gokschade gebaseerd is op het idee dat er een wettelijk vastgestelde maximale speellimiet is en dat spelers zelf deze limiet naar beneden kunnen bijstellen. Deze beleidsoptie heeft ook een positieve impact op twee van de drie publieke belangen. Daarmee lijkt het invoeren van instelbare speellimieten een haalbare kaart.

Gevolgen voor de kanalisatie naar het legale aanbod

De grootste risico's voor verminderde kanalisatie zijn impopulaire automaatkenmerken. Met name een hogere maximale inzet en uurverlies zijn niet populair volgens ons keuze-experiment (voornamelijk voor spelers zonder gokproblematiek), evenals het invoeren van girale betaling via een spelersaccount (voornamelijk voor oudere spelers). Spelers met een sterke behoefte aan anonimiteit zouden daardoor de vlucht naar het illegale circuit kunnen nemen.

In Hoofstuk 3 werd al opgemerkt dat het ontwerpen van een nieuwe vorm van speelautomaten een belangenafweging vergt: primair moeten automaten veilig zijn voor de spelers, secundair moeten ze attractief genoeg zijn dat de kanalisatie vanuit de vraagzijde niet onnodig vermindert, en tertiair moeten de investeringen in en exploitatie van zulke automaten genoeg winstgevend zijn dat het illegale aanbod niet onnodig aantrekkelijk wordt gemaakt.

Overige gevolgen

Harmonisering van de gedifferentieerde wet- en regelgeving naar een uniform stelsel gericht op het borgen van de beleidsdoelen voor kansspelen werpt de vraag op hoe de marktordening en vergunningverlening eruit zou komen te zien. In de interviews werd hier al over opgemerkt door een aanbieder dat de open stelsels voor horeca- en speelautomaten en het monopoliestelsel voor de speelcasino's in zo'n scenario met elkaar botsen. Ook komt dan de vraag aan bod onder welke condities de automaten in de horeca en speelhallen onder het witwastoezicht zouden gaan vallen. Deze implicaties van scenario's van wet- en regelgeving vielen buiten de scope van dit onderzoek.

Mitigatie van negatieve gevolgen en benutting van kansen op positieve gevolgen

Modernisering gericht op vereenvoudiging van de verouderde wet- en regelgeving, en de incorporatie van de *lessons learned* van de eerste jaren van online kansspelen, biedt een kans om (potentiële) spelers beter te beschermen tegen gokschade. Een hybride kansspelautomaat voorzien van de moderne techniek van online kansspelen (met spelersaccounts) maar met de maximale inzet en uurverlies van horeca- en speelhalautomaten lijkt een kansrijke richting om verder uit te werken als beleidsoptie. Omgekeerd zouden de strengere eisen aan inzet en uurverlies ook bruikbare aanknopingspunten kunnen bieden voor de aanscherping van het verslavingspreventiebeleid voor online kansspelen.

Als daarvoor de fysieke automaten aangepast moeten worden, brengt dat investeringen voor de sector met zich mee. Door de recente verhoging van de kansspelbelasting in 2025 (en de voorgenomen verhoging in 2026) staat de winstgevendheid en het vermogen om te kunnen investeren van de branche sterk onder druk. Hierdoor is het legale automatenaanbod recent gaan krimpen. De inventaris aan kansspelautomaten van gestopte aanbieders vindt gedeeltelijk zijn weg naar het illegale circuit. Door het versterken van de informatiepositie over dit illegale marktsegment kunnen deelname aan illegaal spel en illegaal aanbod worden gemitigeerd.

5.3 Handelingsperspectief voor beleid

De analyse van de Nederlandse beleidstheorie rondom landgebonden kansspelautomaten laat zien dat er sinds de introductie van het Speelautomatenbesluit 2000 sprake is van een gedifferentieerd beleid, waarin opstellocaties zoals (hoogdrempelige) horeca, speelhallen en speelcasino's elk aan verschillende eisen moeten voldoen. Deze differentiatie is deels ingegeven door verschillen in het bezoekersprofiel en de mate van controleerbaarheid van de locaties, en deels door beleidsmatige afwegingen tussen spelersbescherming en sectorale belangen. Enerzijds blijft het minimaliseren van gokschade een centrale doelstelling, anderzijds is in de loop der jaren ruimte gecreëerd voor versoepeling van regels en productdifferentiatie – bijvoorbeeld als reactie op sectorale druk of ter compensatie van fiscale maatregelen zoals de verhoging van de kansspelbelasting.

Het gevolg hiervan is dat het Nederlandse beleid een hybride karakter heeft ontwikkeld: het probeert zowel bescherming te bieden tegen gokverslaving als tegemoet te komen aan commerciële en uitvoeringsbelangen. Dit blijkt onder meer uit de vele uitzonderingen en aanpassingen binnen de

regelgeving. Zo gelden er strengere eisen voor automaten in de horeca dan in speelhallen, ondanks dat de technische beperkingen van horeca-automaten slechts beperkt effect hebben op het verslavingsrisico. Tegelijkertijd zijn bepaalde versoepelingen, zoals hogere inzetmogelijkheden, snellere speltempo's of het toestaan van meer-spelersautomaten, specifiek ingevoerd voor speelhallen of speelcasino's. Ook is de introductie van nieuwe betaalvormen (zoals *cashless play*) afhankelijk gemaakt van locatie en type automaat, terwijl niet altijd tegelijkertijd aanvullende maatregelen voor verslavingspreventie zijn ingevoerd. Dit leidt tot een gefragmenteerd beleid, waarbij de mate van spelersbescherming in de praktijk sterk verschilt per locatie.

De internationale vergelijking bevestigt dat veel van deze beleidsvraagstukken, zoals *cashless play*, spelersidentificatie, speellimieten en het verruimen van het spelaanbod, ook in andere Europese landen actueel zijn. Hoewel deze strengere maatregelen voor verslavingspreventiebeleid in omringende landen aantoonbaar bijdragen aan de controle op gokgedrag en het voorkomen van gokschade, brengen ze ook implementatie-uitdagingen met zich mee en vereisen ze een breed gedragen beleidsvisie en strenge handhaving. De internationale vergelijking laat zien dat zwaardere regulering vooral effectief is wanneer deze coherent wordt doorgevoerd over meerdere beleidsterreinen tegelijk.

Het huidige stelsel als een pragmatische mix van bescherming en versoepeling leidt tot een complex en gefragmenteerd beleid, waarbij beleidskeuzes niet altijd consistent of onderling versterkend zijn. De internationale voorbeelden onderstrepen dat een integrale, samenhangende aanpak essentieel is om effectief bij te dragen aan verslavingspreventie en controle op het kansspelaanbod.

De kern van het vraagstuk ligt dan ook in het zoeken naar een werkbare balans. Wil de overheid een breed toegankelijk legaal aanbod behouden waarin iedereen kan blijven spelen, maar waarbij het risico op gokschade mogelijk groter is? Of kiest de overheid voor een stelsel waarbinnen het legale aanbod zo veilig en gecontroleerd mogelijk is ingericht, met striktere toegangsvoorwaarden en een minder prikkelend aanbod, maar daarmee ook een hogere drempel voor deelname? In het laatste geval is de kans reëel dat een deel van de spelers afhaakt of uitwijkt naar de illegaliteit, terwijl degenen die binnen het legale circuit blijven wél beter beschermd worden tegen de mogelijke schadelijke effecten van kansspelen. Met een hogere drempel voor deelname beginnen mogelijk ook minder niet-spelers überhaupt met spelen.

Het gesprek over beleidsopties is daarmee in essentie een gesprek over waarden en prioriteiten. Geen van de betrokken partijen zal in alle wensen volledig tegemoetgekomen kunnen worden. Wat wél mogelijk is, is het transparant maken van de gemaakte keuzes, het erkennen van de onderliggende spanningen en het streven naar een evenwichtige benadering waarin de meest kwetsbare spelers centraal staan – zonder de economische realiteit en uitvoerbaarheid uit het oog te verliezen. We hopen met dit onderzoek bruikbare handvatten te hebben geleverd voor verdere beleidsvormging.

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Dit onderzoek kende een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie met de volgende leden met onafhankelijke, inhoudelijk adviserende bijdragen vanuit hun eigen expertise voor de uitvoering en waarborging van de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek:

- Prof. dr. B.M. Fennis — Rijksuniversiteit Groningen
- Dr. K. Fairley — Radboud Universiteit
- K. Beumer LLB/BA, MA — Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Drs. O.L. Hendriks — WODC

De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. De onderzoeksbevindingen zijn geen weergave van standpunten van de leden van de begeleidingscommissie, het WODC of het ministerie van JenV.

Bijlage 2: Beleidsvisie kansspelen

Bij de start van het onderzoek eind 2024 was de geldende beleidsvisie op kansspelen samen te vatten als de volgende drie publieke belangen:

1. Het voorkomen van kansspelverslaving;
2. Het beschermen van de consument;
3. Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Deze publieke belangen waren niet formeel verankerd in wet-of regelgeving, maar stamden uit de Memorie van Toelichting van de Wet kansspelen op afstand.[65] Na de evaluatie van deze wet eind 2024, heeft het kabinet begin 2025 een aangescherpte beleidsvisie op kansspelen geformuleerd:

1. Bescherming van burgers tegen kansspel gerelateerde schade;
2. Tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit;
3. Verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod.

De nieuwe kabinetsvisie wijkt op een aantal uitgangspunten af van de vorige beleidsvisie:

1. Het belangrijkste uitgangspunt is dat alle burgers beschermd moeten worden tegen de risico's van kansspelen in plaats van slechts spelers.
2. De nieuwe visie gaat verder dan het eerdere streven om verslaving te voorkomen en kijkt risicogericht naar andere schade die deelname aan kansspelen kan veroorzaken.
3. Kansspelen zijn activiteiten waar de speler in beginsel zelf voor verantwoordelijk is, maar waar ook anderen een verantwoordelijkheid hebben om de speler te beschermen. De eigen verantwoordelijkheid van de speler en van bedrijven is niet langer het uitgangspunt.
4. Het kanaliseren van de vraag naar kansspelen naar attractief legaal aanbod om op deze wijze spelers beter te beschermen is losgelaten als uitgangspunt, omdat voor een bepaalde groep mensen illegale kansspelen altijd attractiever zullen blijven. Kanalisatie blijft wel een meetinstrument om de ontwikkelingen in de markt te volgen. Het uitgangspunt is dat illegaliteit zoveel mogelijk wordt aangepakt.

Deze nieuwe beleidsvisie op kansspelen en de uitgangspunten erachter zijn tijdens het onderzoek tot uiting gekomen. Bij het schrijven van het rapport hebben we getracht de uitkomsten zoveel mogelijk in het licht van deze nieuwe kabinetsvisie te duiden.

[65] Kamerstukken II 2013/2014, 33996, 3, p. 5.

Bijlage 3: Landenvergelijking

Italië

Italië kent een streng gereguleerd kansspelsysteem, beheerd door de *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* (ADM). Speelautomaten zijn onderverdeeld in AWP's (*Amusement With Prize*) voor eenvoudige spellen (meestal horeca) en VLT's (*Video Lottery Terminals*) voor geavanceerdere, servergestuurde automaten (meestal speelhallen en speelcasino's). Machines moeten verbonden zijn met een ADM-netwerk.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Alleen cashbetalingen zijn toegestaan bij AWP's.	Cash is de standaardoptie. Spelerskaarten kunnen lokaal opgewaardeerd worden.	Zowel de mogelijkheid om te betalen met cash als opwaardeerbare spelerskaarten. Sommige locaties ondersteunen kaartbetalingen bij de balie.
Spelersidentificatie en -bescherming	Minimale controle; ID-verificatie gebeurt niet systematisch en is vaak afhankelijk van het personeel.	ID-controle is verplicht; koppeling met nationale registers voor zelfuitsluiting (onder toezicht van ADM).	Verplichte ID-controle bij entree. Hierbij wordt er ook gecontroleerd op (zelf)uitsluiting.
Speellimieten	Inzet is beperkt tot een maximum van € 1 per spel, met een maximumprijs van € 100 (AWP's).	Speellimiet is afhankelijk van het type machine: zowel AWP's als VLT's mogen hier geplaatst worden. Voor VLT's is de minimale inzet € 0,50, de maximale inzet € 10 en de maximumprijs € 5000, met een mogelijkheid tot een lokale (max. € 100.000) of nationale jackpot (max. € 500.000).	Gelijk aan speelhallen.
Spelaanbod	Eén spel per automaat (AWP).	Sommige hallen gebruiken VLT's, die server-based zijn en meerdere spellen aanbieden.	Ruim spelaanbod, waaronder VLT's en elektronische tafels.

Duitsland

De *Glücksspielstaatsvertrag* 2021 (GluStV) regelt gokken federaal, maar deelstaten mogen aanvullende eisen stellen. De *Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder* (GGL) houdt toezicht. Spelers worden centraal geregistreerd via het OASIS-systeem en exploitanten zijn verplicht gokgedrag actief te monitoren.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Alleen cashbetalingen zijn toegestaan.	Voornamelijk cash; sommige deelstaten staan cashless toe via opwaardering bij de balie.	Cash en in de meeste gevallen ook elektronische kaartbetalingen.
Spelersidentificatie en -bescherming	Leeftijdsverificatie is afhankelijk van het personeel. Geen verplichte registratie of uitsluitingstoegang.	Strikte ID-verificatie en koppeling met het OASIS uitsluitingssysteem is verplicht.	Volledige registratie vereist bij binnenkomst; OASIS check, risicoprofiel en monitoring.
Speellimieten	Maximaal 3 automaten per locatie; inzet is maximaal € 1 per spel, pauze verplicht na 60 minuten. Er bestaat een maandelijkse stortings-limiet van € 1000 over alle aanbieders heen. Spelers kunnen zelf per aanbieder speellimieten instellen zolang deze onder het wettelijke maximum blijven.	Inzetlimiet van € 1 per spel, en maximaal uurverlies van € 60. Er bestaat een maandelijkse stortingslimiet van € 1000 over alle aanbieders heen. Spelers kunnen zelf per aanbieder speellimieten instellen zolang deze onder het wettelijke maximum blijven.	Flexibeler dan de speelhallen, maar altijd binnen het wettelijke maximum.
Spelaanbod	Eén spel per automaat.	Geen progressieve jackpot; beperkte variatie per automaat, geen server-based systeem.	De meeste automaten bieden slechts één spel aan. In sommige regio's zijn server-based technologieën toegestaan.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk reguleert gokken via de *Gambling Act* 2005, aangevuld met de *Gambling Commission*-richtlijnen. Er zijn verschillende automaatcategorieën (A-D) met eigen limieten. GamStop is het nationale zelfuitsluitingssysteem.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Alleen cashbetalingen toegestaan.	Cash en indirecte elektronische betalingen via opwaardeerbare spelerskaarten zijn toegestaan.	Zowel cash als cashless; directe kaartbetalingen bij de automaten zijn niet toegestaan, maar wel via opwaardeerpunten.
Spelersidentificatie en -bescherming	Alleen visuele leeftijdscontrole verplicht; geen verplichte ID-check of registerkoppeling.	Leeftijdscontrole is verplicht; check op registratie in het GamStop register wordt aangemoedigd maar is (nog) niet verplicht.	Strenge ID-verificatie en verplichte check op zelfuitsluiting via GamStop.
Speellimieten.	Max. inzet van £ 1 en max. uitbetaling van £ 100 per spel (voor categorie C-machines)[66].	Vaste limieten op basis van machine categorie (bijv. £2 voor B3)[67].	B1 automaten zijn alleen in casino's toegestaan. Maximale inzet van £5 en maximale uitbetaling van £10.000 (met de optie voor een gelinkte progressieve jackpot van £20.000)[68].
Spelaanbod	Eén spel per automaat. Maximaal 2 automaten per locatie.	Beperkt aanbod, maar op modernere automaten zijn vaak meerdere spellen beschikbaar.	Server-based automaten zijn toegestaan.

[66] https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/page/c-gaming-machines

[67] https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/gaming-machine-categories

[68] https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/page/b1-gaming-machines

Denemarken

De *Spillemyndigheden* (Deense Kansspelautoriteit) houdt toezicht op kansspelen. Het systeem is modern, transparant en richt zich sterk op verslavingspreventie. Zelfuitsluiting verloopt via ROFUS, een nationaal register. Zowel online als land-based markten zijn gereguleerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen kansspelautomaten (alle AWP's). Wel bestaan er twee deelmarkten voor de kansspelautomaten: hoogdrempelige horecagelegenheden en zogenoemde '*gaming machine arcades*' (zonder drankvergunning), waar ook casino's onder vallen – met een afwijkend belastingtarief. De eisen voor de spellen verschillen bovendien voor casino's.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Zowel cash als elektronische betalingen (via kaart of app) zijn toegestaan.	Cashless wordt aangemoedigd. Betalingen via cash en kaart zijn beide toegestaan.	Cash en cashless opties. Een online koppeling met bankrekening is mogelijk.
Spelersidentificatie en -bescherming	Identificatie door middel van een spelers-ID is verplicht voor deelname aan fysieke kansspelen. Deze ID is gekoppeld aan een spelersaccount waarbij ook op uitsluiting wordt gecontroleerd.	Identificatie door middel van een spelers-ID is verplicht voor deelname aan fysieke kansspelen. Deze ID is gekoppeld aan een spelersaccount waarbij ook op uitsluiting wordt gecontroleerd.	Identificatie door middel van een spelers-ID is verplicht voor deelname aan fysieke kansspelen. Deze ID is gekoppeld aan een spelersaccount waarbij ook op uitsluiting wordt gecontroleerd.
Speellimieten	Afhankelijk van de exploitant; moet duidelijk kenbaar zijn. Dient wel binnen de wettelijke limieten te vallen van een maximale inzet van 0,50 DKr. en een maximale uitbetaling van 300 DKr. per spel[69].	Spelers kunnen vrijwillig eigen limieten instellen; de wettelijke limieten zijn een maximale inzet van 0,50 DKr. en een maximale uitbetaling van 300 DKr. per spel.	Spelers kunnen persoonlijke limieten instellen. Een speler mag niet minder dan 1 DKr. of meer dan 20 DKr. inzetten per spel[70].
Spelaanbod	Beperkt aanbod, vaak slechts één of enkele spellen. Maximaal 3 automaten per locatie.	Server-based systemen zijn toegestaan; meerder spellen kunnen per automaat aangeboden worden.	Volledige spelaanbod met modernere en server-ondersteunde automaten is toegestaan.

[69] https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2011/1302

[70] https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2011/1303

Noorwegen

Noorwegen heeft een strikt staatsmonopolie op kansspelen. Alleen *Norsk Tipping* (voor loterijen, sportweddenschappen en automaten) en *Norsk Rikstoto* (voor paardenrennen) mogen legaal opereren. Land-based casino's zijn verboden. Verantwoord spelen staat centraal: spelers moeten zich registreren, limieten instellen en spelen met identificatie. De regulering wordt streng gecontroleerd door *Lottstift* (*Norwegian Gambling Authority*).

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Cashbetalingen zijn niet toegestaan. Alle betalingen vinden plaats via spelerskaarten of mobiele apps, die gekoppeld zijn aan een spelers- en bankrekening.	Cashbetalingen zijn niet toegestaan. Alle betalingen vinden plaats via spelerskaarten of mobiele apps, die gekoppeld zijn aan een spelers- en bankrekening.	n.v.t.
Spelersidentificatie en -bescherming	Verplichte ID-controle (via een persoonlijke spelerskaart); koppeling met zelfuitsluitingsregisters.	Verplichte ID-controle (via een persoonlijke spelerskaart); koppeling met zelfuitsluitingsregisters.	n.v.t.
Speellimieten	Maximaal verlies per maand, voor alle kansspelen samen, is 20.000 NOK (≈€ 1930). Er bestaan lagere maximale verliezen voor risicovolle spellen en jongvolwassenen, om het risico op gokproblematiek te verkleinen.	Maximaal verlies per maand, voor alle kansspelen samen, is 20.000 NOK (≈€ 1930). Er bestaan lagere maximale verliezen voor risicovolle spellen en jongvolwassenen, om het risico op gokproblematiek te verkleinen.	n.v.t.
Spelaanbod	Beperkt tot goedgekeurde IVT (Interactive Video Terminals) automaten. Hier kan alleen op gespeeld worden met een persoonlijke spelerskaart.	Beperkt tot goedgekeurde IVT (Interactive Video Terminals) automaten. Hier kan alleen op gespeeld worden met een persoonlijke spelerskaart.	n.v.t.

Finland

Finland kent een staatsmonopolie op kansspelen, beheerd door *Veikkaus Oy*. Sinds 2021 is identificatie verplicht voor alle kansspelautomaten, ongeacht de locatie. Finland is momenteel bezig met hervorming van het gokbeleid en stapt uiterlijk in 2026 over naar een vergunningensysteem voor online gokken. De focus ligt sterk op preventie van gokproblemen en controleerbare speelomgevingen.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Zowel cashbetalingen als elektronische betalingen zijn toegestaan.	Zowel cashbetalingen als elektronische betalingen zijn toegestaan.	Zowel cashbetalingen als elektronische betalingen zijn toegestaan.
Spelersidentificatie en -bescherming	Verplichte identificatie via een Veikkaus-klantenkaart.	Verplichte ID-controle (via spelerskaart); koppeling met zelfuitsluitingsregisters.	Verplichte ID-controle (via spelerskaart); koppeling met zelfuitsluitingsregisters.
Speellimieten	Wettelijk maximaal verlies voor alle spellen en machines: € 500 per dag; € 2000 per maand; € 15.000 per jaar.	Wettelijk maximaal verlies voor alle spellen en machines: € 500 per dag; € 2000 per maand; € 15.000 per jaar.	Flexibelere limieten dan in speelhallen, maar binnen wettelijke grenzen, met uitzondering van Casino Helsinki.
Spelaanbod	Beperkt tot goedgekeurde spellen; geen progressieve jackpots toegestaan.	Beperkt tot goedgekeurde spellen; geen progressieve jackpots toegestaan.	Ruimer spelaanbod, inclusief tafelspellen en elektronische automaten.

Spanje

Spanje heeft een gedeeld gereguleerd systeem: de nationale toezichthouder de *Dirección General de Ordenación del Juego* (DGOJ) reguleert online gokken, terwijl de regulatie van land-based gokken bij de 17 autonome regio's ligt[71]. Dit leidt tot verschillen per regio in toegangsregels, openingsuren, speellimieten, spelaanbod en identificatiebeleid.

	Horeca	Speelhallen	Casino's
Betalingsmogelijkheden	Dominant cashbetalingen; elektronische betalingen zijn beperkt toegestaan.	Zowel contant als elektronische betalingen toegestaan.	Zowel contant als elektronische betalingen toegestaan.
Spelersidentificatie en -bescherming	Leeftijdsverificatie vereist; geen verplichte registratie.	Verplichte ID-controle; koppeling met zelfuitsluitingsregisters is afhankelijk van de regio.	Verplichte ID-controle; koppeling met zelfuitsluitingsregisters.
Speellimieten	Regio afhankelijk: vaak € 1 max. inzet. Wettelijke maximale stortingslimieten zijn ingesteld per vergunninghouder: • € 600 per dag • € 1500 per week • € 3000 per maand Deze limieten kunnen naar beneden bijgesteld worden.	Inzet/prijs vast per regio; bijv. max. € 500 prijs. Wettelijke maximale stortingslimieten zijn ingesteld per vergunninghouder: • € 600 per dag • € 1500 per week • € 3000 per maand Deze limieten kunnen naar beneden bijgesteld worden.	Flexibeler dan in hallen; limieten regionaal geregeld Wettelijke maximale stortingslimieten zijn ingesteld per vergunninghouder: • € 600 per dag • € 1500 per week • € 3000 per maand Deze limieten kunnen naar beneden bijgesteld worden.
Spelaanbod	Eén spel per automaat. Alleen type B automaten zijn toegestaan 'low-payout slotmachines'.	Ruimer spelaanbod dan in horeca (vaak ook meerdere spellen per automaat); server-based systemen toegestaan. Alleen type B automaten zijn toegestaan 'low-payout slotmachines'.	Uitgebreid spelaanbod, inclusief tafelspellen, elektronische automaten en live-spellen. Zowel type B als type C automaten ('high pay-out slotmachines') zijn toegestaan.

[71] https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/spain

Bijlage 4: Gesprekspartners

De in Hoofdstuk 4 beschreven interviews met verschillende stakeholders die zicht hebben op de impact van verschillende mogelijke beleidsopties omtrent kansspelautomaten vonden online plaats via Microsoft Teams tussen 26 februari en 18 maart 2025. Hieronder geven we de functies en affiliaties van de gesproken personen weer.

Marktpartijen

- Directeur Gaming & Services; Manager Preventie, Integriteit & Fraudebescherming; Directeur Digitale Transformatie; Product Manager Gaming, Holland Casino
- Directeur; Voorzitter, VAN
- Beleidsadviseur platformeconomie, btw, alcoholbeleid & veiligheid, Koninklijke Horeca Nederland
- CEO; Marketing & Business Intelligence Manager, Novomatic Gaming
- Directeur, REAC – Casino Intelligence
- CEO, JVH Gaming
- Horeca-exploitant

Vergunningverleners

- Senior beleidsmedewerker, Kansspelautoriteit (Ksa)

Wetenschappers

- Secretaris, Nationaal Rapporteur Verslavingen
- Projectleider Gamen, Gokken en Mediawijsheid, Trimbos-instituut

Deskundigen spelersgedrag

- Manager Preventie, Jellinek
- CEO, Centrum voor Verantwoord Gokken

Ervaringsdeskundigen

- Voorzitter & groepsbegeleider, Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (AGOG)
- Uitvoerend bestuurder & specialist gokproblematiek, Stichting Landelijk Info Centrum Kansspel Spelers (SLICKS)

Bijlage 5: Keuze-experiment

Screeningsvragen

S1

Heb je in de afgelopen 12 maanden minstens één keer deelgenomen aan een kansspel?

1: ja

2: ja, alleen aan loterijen

3: nee

Personen met S1 = 1 of 2 gaan door naar vraag S2, personen met S1 = 3 verlaten de screening

S2

Aan welke kansspelen heb je de afgelopen 12 maanden minstens één keer deelgenomen?

1: Gokkasten in een café of andere horecagelegenheid

2: Gokkasten in een speelhal (mogelijk staat het woord casino in de naam, zoals Jack's Casino)

3: Gokkasten in een vestiging van Holland Casino

4: Online kansspelen (behalve poker en sportweddenschappen)

5: Andere kansspelen dan bovenstaande opties (bijvoorbeeld poker, sportweddenschappen, casinospellen zoals roulette en blackjack, bingo, krasloten of loterijen)

Keuze-experiment wordt verstuurd naar potentiële respondenten met als doel dat er ongeveer 600 personen in groepen 1, 2, en 3 vallen, 100 personen in groep 4, en 100 personen in groep 5.

Vragen

Ter check worden screeningsvragen S1 en S2 nogmaals herhaald. Daarnaast vult een deel van de respondenten S3 in aan het begin van het keuze-experiment.

S3 [*Alleen bij S2 == 1,2,3; Matrix spelersgedrag gokautomaten*]

Geef hieronder aan hoe vaak u in de afgelopen 12 maanden op speelautomaten (gokkasten) hebt gespeeld.

Hoe vaak heeft u gespeeld op een speelautomaat in de horeca?

Hoe vaak heeft u gespeeld op een speelautomaat in een speelhal?

Hoe vaak heeft u gespeeld op een speelautomaat in Holland Casino?

Hoe vaak heeft u in totaal gespeeld op een speelautomaat (alle locaties opgeteld)?

1: Nooit

2: Eén of een paar keer in de afgelopen 12 maanden

3: Eén of een paar keer per maand

4: Eén of een paar keer per week

5: Elke dag of bijna elke dag

BLOK 1: vignettenanalyse

Q1 *[Introtekst]*

Dit onderzoek gaat over spelen op kansspelautomaten. Deze worden ook wel speelautomaten, gokautomaten, gokkasten of slotmachines genoemd. De klassieke fruitautomaten vallen hier ook onder.

Speelautomaten zijn te vinden in sommige horecagelegenheden, in speelhallen en in Holland Casino. We zijn benieuwd wat mensen aantrekt of juist afschrikt bij deze automaten.
Het kan zijn dat u nog nooit op een dergelijke automaat gespeeld heeft. Dat maakt voor deelname aan dit onderzoek niet uit. Door de vragen hiervoor weten we welke respondenten ervaring hebben met verschillende soorten speelautomaten.

U krijgt straks telkens twee beschrijvingen van automaten naast elkaar te zien. Deze automaten verschillen telkens op één of meerdere onderdelen. Wij vragen u te kiezen op welke van de twee automaten u liever zou willen spelen. Het zal soms misschien moeilijk zijn om een keuze te maken. We vragen u dan toch met uw eerste ingeving mee te gaan en een keuze te maken.
Als u ervaring heeft met speelautomaten zult u misschien merken dat sommige automaten die u te zien krijgt momenteel niet bestaan in Nederland. We hebben er bewust voor gekozen deze automaten mee te nemen in het huidige onderzoek.
Op de volgende pagina geven we meer toelichting over de speelautomaten die we in het onderzoek meenemen.

Q2 [*toelichting attributen van de vignetten*]

Lees de onderstaande informatie a.u.b. aandachtig door. Het kan u helpen om bij het volgende onderdeel keuzes te maken tussen automaten. De automaten in dit onderzoek verschillen telkens op de volgende onderdelen:

Identiteitscontrole – Er zijn drie opties voor identiteitscontrole bij de automaten.
1) U laat uw legitimatiebewijs zien zodat een leeftijdscontrole kan worden uitgevoerd
2) U laat uw legitimatiebewijs zien zodat een leeftijds- *en* Cruks-controle kan worden uitgevoerd. Cruks is het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen, waar mensen in staan die vanwege problematisch gokgedrag (tijdelijk) geen toegang krijgen tot bepaalde kansspelen.
3) Bij sommige automaten moet u inloggen met een spelersaccount. Dit account moet u eenmalig aanmaken en is gelinkt aan uw legitimatiebewijs. Een leeftijds- en Cruks-controle zit hierbij inbegrepen.

Speellimiet verlagen – De automaten zijn ingesteld zodat spelers een bepaald maximum bedrag kunnen verspelen binnen bepaalde tijd of een bepaald aantal spellen. Op sommige automaten kunnen spelers eerst kiezen om een lagere speellimiet in te stellen dan standaard ingesteld is op de automaat – het spel stopt dan wanneer de speellimiet bereikt is. Bij andere automaten is deze optie er niet.

Uurverlies – De automaten in dit onderzoek zijn gebonden aan een maximaal gemiddeld uurverlies bij 100 uur spelen dat varieert tussen de 20 en de 200 euro. Bij automaten met een lager gemiddeld uurverlies is de maximale inzet en maximale winst ook lager. Bij automaten met een hoger uurverlies is ook een hogere inzet mogelijk en is de maximale winst hoger.

Betaalwijze – Er zijn drie manieren waarop u kunt betalen bij de automaten in dit onderzoek, namelijk

1) Met contant geld

2) Met een anonieme spelerskaart die opgeladen kan worden op de locatie van de automaat

3) Contactloos met uw bankpas of telefoon.

Q3 t/m Q12 *[10 keuzes tussen 2 automaten]*

[*Voorbeeld*]

Welke van de twee automaten zou u kiezen om op te spelen?

	AUTOMAAT 1	**AUTOMAAT 2**
Wat voor identiteitscontrole vindt plaats?	Inloggen met spelersaccount	Inloggen met spelersaccount
Kan de speellimiet van de automaat verlaagd worden?	Nee	Ja
Hoeveel euro verliest u gemiddeld per uur op deze automaat? *Lager uurverlies = lagere inzet en een lagere maximumwinst* *Hoger uurverlies = hogere inzet en een hogere maximumwinst*	100 euro	100 euro
Betaalwijze	Contactloos	Contant
	SELECTEER	SELECTEER

Q13 [*reflectie op de vignetten 1*]

Hoe makkelijk of moeilijk vond u het om keuzes te maken tussen de automaten?

1: Zeer makkelijk

2: Makkelijk

3: Neutraal – niet makkelijk of moeilijk

4: Moeilijk

5: Zeer moeilijk

Q14 [*reflectie op de vignetten 2*]

Hoe vaak had u de behoefte aan een "geen van beide" – optie tijdens het maken van uw keuzes tussen automaten?

1: Nooit

2: Soms

3: Regelmatig

4: Vaak

5: Altijd

BLOK 2: Speelgedrag

Alleen tonen aan respondenten die bij de screening hebben aangegeven in de laatste 12 maanden aan een kansspel of loterij te hebben meegedaan

Q15 [*Matrix PGSI*]

Nu volgt een aantal specifieke vragen over uw eigen speelgedrag bij kansspelen. Bij deze vragen gaat het om alle soorten kansspelen, niet alleen speelautomaten. Het kan voorkomen dat een vraag niet op u van toepassing is. U kunt de vraag dan met 'nooit' beantwoorden.

Terugdenkend aan de afgelopen 12 maanden:

- Hoe vaak hebt u meer ingezet dan u zich eigenlijk kon veroorloven te verliezen?
- Hoe vaak hebt u met meer geld moeten gokken om hetzelfde gevoel van opwinding te krijgen?
- Hoe vaak bent u een andere dag teruggegaan om geld dat u verloren had proberen terug te winnen?
- Hoe vaak heeft u geld geleend of iets verkocht, om met dat geld te kunnen gaan gokken?
- Hoe vaak hebt u het gevoel dat u een probleem met gokken zou kunnen hebben?
- Hoe vaak heeft gokken gezondheidsproblemen voor u veroorzaakt, inclusief stress of angst?
- Hoe vaak hebben mensen kritiek gehad op uw gokgedrag, of u verteld dat u een gokprobleem had? Het maakt niet uit of het volgens u waar is.
- Hoe vaak heeft uw gokken financiële problemen voor u of uw huishouden veroorzaakt?
- Hoe vaak hebt u zich schuldig gevoeld over de wijze waarop u gokt of wat er gebeurt wanneer u gokt?

[antwoordschaal bij vragen Q15]

0: Nooit

1: Soms

2: Meestal

3: (Bijna) altijd

Q16 [*Cruks*]

Staat u momenteel of stond u in de afgelopen 12 maanden ingeschreven in Cruks (Centraal Register Uitsluiting Kanspelen)?

1: Ja

2: Nee

BLOK 3: Overige vragen

Aan alle respondenten tonen

Q17

Hoe belangrijk vindt u het dat spelers op speelautomaten beschermd worden tegen problematisch gokgedrag en gokverslaving?

1: Helemaal niet belangrijk

2: Een beetje belangrijk

3: Redelijk belangrijk

4: Heel erg belangrijk

Q18 [*Matrix met beloningsgevoeligheidsschaal uit BIS/BAS*]

In de onderstaande vragenlijst ziet u stellingen staan waar u het mee eens of oneens kan zijn. Het gaat om algemene stellingen over u – NIET specifiek over uw (eventuele) gokgedrag. Geef voor elke stelling aan in welke mate u het ermee eens of oneens bent. Probeer zo eerlijk mogelijk antwoord te geven, er zijn geen goede of foute antwoorden.

- Als ik iets goed doe, wil ik er graag mee doorgaan
- Als ik krijg wat ik wil, voel ik me opgewonden en energiek
- Als ik ergens een buitenkansje zie dan word ik meteen enthousiast
- Als ik iets leuks meemaak heeft dat duidelijk invloed op me
- Als ik een wedstrijd zou winnen, zou ik erg enthousiast zijn

[antwoordschaal bij vragen]

1: Helemaal mee oneens

2: Beetje mee oneens

3: Beetje mee eens

4: Helemaal mee eens

Bijlage 6: Keuzemodellen

Met behulp van het R-package {mlogit} hebben we twee keuzemodellen geschat met behulp van logistische regressies. De resultaten hiervan staan in deze bijlage gerapporteerd (zie Tabel B5.1). Uit deze analyse volgen de *log-odds* van de verschillende automaatkenmerken. Deze geven het verschil in *odds* aan dat een respondent voor een automaat met een bepaald kenmerkniveau kiest (bijvoorbeeld contactloze betaling), tegenover een automaat met een ander kenmerkniveau (bijvoorbeeld contante betaling). Een *log-odds* met een positieve waarde betekent dat er een voorkeur is voor dat kenmerkniveau tegenover de referentiecategorie[72], en een *log-odds* met een negatieve waarde geeft juist aan dat een kenmerkniveau minder vaak gekozen wordt dan de referentiecategorie. Voor alle modellen geldt dat de uitkomstvariabele "keuze" is (0 = niet gekozen, 1 = wel gekozen).

Baselinemodel en interactiemodel

In het baselinemodel (links in Tabel B6.1) worden alleen de effecten van de attributen (automaatkenmerken) geschat. Op deze resultaten zijn de conclusies in paragraaf 4.4 gebaseerd.

In het interactiemodel (rechts in Tabel B6.1) zijn alle 2-wegsinteracties tussen de automaatkenmerken met persoonskenmerken toegevoegd (geslacht, leeftijd, BAS, PGSI). In het interactiemodel moeten de hoofdeffecten van attributen anders worden geïnterpreteerd. Door de wijze waarop de variabelen gecodeerd zijn, geven de hoofdeffecten in het interactiemodel de automaatvoorkeuren weer bij de volgende waarden:

- identiteitscontrole = leeftijdscontrole,
- speellimiet = nee,
- uurverlies = 40 euro,
- betaalwijze = contant,
- geslacht = man,
- leeftijd = gemiddeld (52 jaar),
- PGSI = 0, en
- beloningsgevoeligheid = gemiddeld (3,2 op een schaal van 1 tot 4)

De significante interacties uit dit model ($p < ,05$) zijn nader onderzocht en uitgelicht in paragraaf 4.5 van dit rapport.

[72] De referentiecategorieën voor de attributen zijn: Contante betaling, alleen leeftijdscontrole, geen speellimiet. Uurverlies is continue, waarbij de log-odds de verschuiving van odds per 20 euro meer uurverlies laten zien.

Tabel B5.1 Resultaten logistische regressiemodellen

	Baseline		Interacties	
Automaatkenmerk	**log-odds**[1]	**SE**	**log-odds**[1]	**SE**
Betaalwijze spelerskaart	−0,43***	0,07	−0,39***	0,10
Betaalwijze contactloos	−0,23***	0,07	−0,02	0,10
Leeftijds- en Cruks-controle	−0,01	0,06	−0,06	0,08
Inloggen met spelersaccount	−0,18**	0,06	−0,23**	0,09
Speellimiet instellen	0,37***	0,05	0,32***	0,07
Uurverlies	−0,18***	0,01	−0,16***	0,02
Betaalwijze spelerskaart * geslacht			−0,12	0,14
Betaalwijze contactloos * geslacht			−0,57***	0,14
Betaalwijze spelerskaart * leeftijd_z			−0,11	0,07
Betaalwijze contactloos * leeftijd_z			−0,18*	0,07
Betaalwijze spelerskaart * PGSI			0,00	0,02
Betaalwijze contactloos * PGSI			0,01	0,02
Betaalwijze spelerskaart * BAS_z			−0,08	0,06
Betaalwijze contactloos * BAS_z			0,04	0,07
Leeftijds- en Cruks-controle * geslacht			0,13	0,12
Inloggen met spelersaccount * geslacht			−0,01	0,12
Leeftijds- en Cruks-controle * leeftijd_z			−0,00	0,06
Inloggen met spelersaccount * leeftijd_z			0,04	0,06
Leeftijds- en Cruks-controle * PGSI			−0,01	0,02
Inloggen met spelersaccount * PGSI			0,04*	0,02
Leeftijds- en Cruks-controle * BAS_z			0,08	0,06
Inloggen met spelersaccount * BAS_z			−0,02	0,06
Speellimiet instellen * geslacht			0,15	0,10
Speellimiet instellen * leeftijd_z			0,01	0,05
Speellimiet instellen * PGSI			−0,01	0,01
Speellimiet instellen * BAS_z			−0,00	0,05
Uurverlies * geslacht			−0,11***	0,03
Uurverlies * leeftijd_z			0,02	0,01
Uurverlies * PGSI			0,01**	0,00
Uurverlies * BAS_z			0,03*	0,01
Log-likelihood	−3.534,24		−3.457,03	
AIC	7.080,48		6.974,06	

[1] *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Abbreviation: SE = Standard Error

Bijlage 7: Literatuur

Armstrong, T., Rockloff, M., Greer, N., Donaldson, P., Rise of the machines: A critical review on the behavioural effects of automating traditional gambling games. Journal of Gambling Studies. 2017;33: 735–767. doi:10.1007/s10899-016-9644-4.

Atlas Research. (2024). Raise or fold. Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen.

Commissie kansspelautomaten (Nijpels, E., voorz.), & Ministerie van Economische Zaken. (1995). Op de kast gejaagd: Rapport van de Commissie kansspelautomaten. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Croissant, Y. (2020). Estimation of Random Utility Models in R: The mlogit Package. *Journal of Statistical Software*, *95*(11), 1–41.

De Bruin, D. E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

Elliott, C., & Kaftan, R. (2024). Gambling Laws and Regulations UK 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/uk.

Ferris, J., & Wynne, H. (2001). The Canadian Problem Gambling Index: Final report. Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse.

Franken, I.H.A., Muris, P., & Rassin, E. (2005). Psychometric Properties of the Dutch BIS/BAS Scales. Journal of Psychopathology and Behavioral Assessment, 27(1), 25–30. https://doi.org/10.1007/s10862-005-3262-2.

Gambling Commission (2024). Cashless payment technologies in gambling premises. https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/cashless-payment-technologies-in-gambling-premises.

Gaming Law 2024 - Denmark | Global Practice Guides | Chambers and Partners. (Last updated: Nov 2024). https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/denmark.

Gaming Law 2024 - Finland | Global Practice Guides | Chambers and Partners. (Last updated: Nov 2024). https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/finland.

Gaming Law 2024 - Germany | Global Practice Guides | Chambers and Partners. (Last updated: Nov 2024). https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/germany.

Gaming Law 2024 - Italy | Global Practice Guides | Chambers and Partners. (last updated: Nov 2024). https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/italy.

Gaming Law 2024 - Spain | Global Practice Guides | Chambers and Partners. (Last updated: Nov 2024). https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/spain.

GOV.UK. (2024). Measures relating to the land-based gambling sector. https://www.gov.uk/government/consultations/measures-relating-to-the-land-based-gambling-sector/measures-relating-to-the-land-based-gambling-sector#chap3.

Henningsen, N. (2024,). Gambling Laws and Regulations Denmark 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/denmark.

Hofmann, J., Spitz, M., & Hembury, M. (2024). Gambling Laws and Regulations Germany 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/germany.

Ipsos I&O. (2024). Deelname aan kansspelen in Nederland: meting 2024. WODC rapport 3476. Ipsos I&O Research/Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.

Meerkerk, G. J. (2022). Kansspelwetgeving over zorgplicht en limietstellingen in 21 Europese landen. Kansspelautoriteit (Ksa). Geraadpleegd op 18 december 2024, van https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek_meerkerk_juli_2022.pdf.

Mollan, A., & Haglund, B.A. (2024, 19 november). Gambling Laws and Regulations Norway 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/norway.

Ordóñez, P.L., Martín, F.A.M., & De Alba, C.R. (2024, 19 november). Gambling Laws and Regulations Spain 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/spain.

PWC (2015). Uitkomsten onderzoek modernisering Speelautomatenbesluit. [VERTROUWELIJK DOCUMENT]. Geraadpleegd op 18 december 2024.

Ripatti, M., & Koivula, A. (2024, 19 november). Gambling Laws and Regulations Finland 2025. International Comparative Legal Guides International Business Reports. https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/finland.

Spillemyndigheden. (z.d.). Gaming machines. https://www.spillemyndigheden.dk/en/gaming-machines#-gaming-machines-.

Tavazzi, L. (2022). Cashless: Italy is still a cash-dependent country. The European House Ambrosetti. https://www.ambrosetti.eu/en/news/cashless-italy-is-still-a-cash-dependent-country/.