



Kansspelautoriteit

Effecten op de online gokmarkt

Nieuwe regels spelersbescherming 2024

Inhoudsopgave

1	Nieuwe regels per 1 oktober 2024	3
1.1	Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag	3
1.2	Beleidsregel verantwoord spelen 2024	3
2	Gedragreacties spelers en aanbieders	5
2.1	Ingestelde stortingslimieten	5
2.2	Grenzen aan netto stortingen	6
3	Effecten op de legale markt	8
3.1	Brutospelresultaat	8
3.2	Aantal spelersaccounts	10
4	Kanaliseratie	12
4.1	Kanaliseratie in termen van geld	12
4.2	Kanaliseratie in termen van spelers	13
4.3	Doorontwikkeling zoekvolumemethode	14

1 Nieuwe regels per 1 oktober 2024

In de tweede helft van 2024 zijn nieuwe regels ingesteld die spelers op de online gokmarkt beter moeten beschermen. Het gaat om de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 (hierna: de Beleidsregel) en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (hierna: de Regeling). Bij de invoering van de Beleidsregel en de Regeling werd aangegeven dat de Kansspelautoriteit (Ksa) na drie maanden onderzoek zou verrichten naar de effecten van deze maatregelen. Dit rapport is de weerslag van dat onderzoek. Wij gaan in dit rapport in op de vraag hoe de markt sinds 1 oktober 2024 is veranderd op drie punten:

- Gedragsreacties van spelers en aanbieders
- Effecten op de legale markt
- Kanalisatie in termen van geld en spelers

De resultaten in dit rapport zijn een eerste meting op basis van slechts drie maanden waarin de nieuwe regels actief waren. Dit betekent dat de data waarover we beschikken nog beperkt zijn. We zien dan ook uit naar een volgend ijkmoment. In de halfjaarlijkse Monitoringsrapportages wordt dit meegenomen.

1.1 Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag

Volgens de Regeling, die is opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid, moeten online aanbieders aanvullende maatregelen treffen om spelers van online kansspelen bewuster te maken van hun speelgedrag en om hen beter te beschermen tegen de risico's van kansspelen.

Eén van de maatregelen is dat spelers contact moeten opnemen met de kansspelaanbieder als de speler een stortingslimiet in wil instellen hoger dan 350 euro per maand (of 150 euro voor spelers jonger dan 24 jaar). Ook bestaande spelers die limieten hebben boven de gestelde bedragen moeten gewezen worden op de risico's van een hoge limiet en de beschikbare hulp.

Meer informatie over de nieuwe Regeling Speellimieten en bewuster speelgedrag is [hier](#) te vinden.

Het beoogde effect van deze aanpassing was dat spelers minder hoge limieten zouden instellen en als gevolg daarvan minder geld verliezen.

1.2 Beleidsregel verantwoord spelen 2024

Met de Beleidsregel beoogt de Kansspelautoriteit nadere invulling te geven aan de wet- en regelgeving die van toepassing is op de wervings- en reclameactiviteiten van

vergunninghouders en op het verslavingspreventiebeleid en de uitvoering daarvan door de vergunninghouders, voor zover van toepassing.

In de Beleidsregel staat in artikel 3.1.12, vijfde lid, onder a, dat de Kansspelautoriteit bij het houden van toezicht op en handhaven van de zorgplicht als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de kansspelen en daarmee samenhangende wet- en regelgeving in ieder geval als signaal betreft dat de speler niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. Van een dergelijk signaal is in ieder geval sprake wanneer een speler in een kalendermaand netto stortingen verricht van meer dan 300 euro (jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar) of 700 euro (vanaf 24 jaar). Wanneer een speler bij een storting boven de nettostortingsgrens uitkomt, vindt de Kansspelautoriteit het in beginsel passend dat de aanbieder voor de rest van de kalendermaand verdere stortingen van die speler blokkeert. Als het aannemelijk is dat de speler zijn speelgedrag financieel kan dragen, kan de aanbieder de blokkade opheffen.

Het beoogde effect van deze aanpassing was dat minder spelers grote bedragen verliezen.

De Beleidsregel is [hier](#) te vinden.

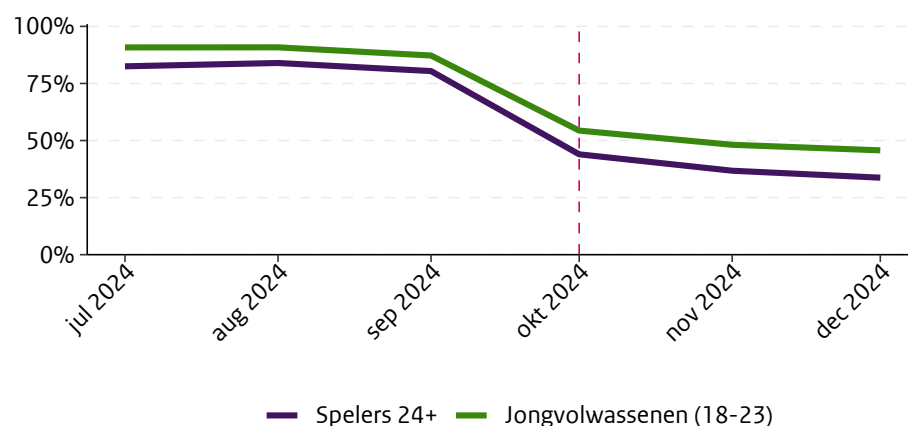
2 Gedragsreacties spelers en aanbieders

In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van data uit de Controledatabank (CDB). De CDB is een datakluis waarin online aanbieders verplicht gespeudonimiseerde gokdata in opslaan. Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van data van 23 aanbieders voor de periode juli tot en met december 2024.

2.1 Ingestelde stortingslimieten

Met de Regeling wordt onder andere beoogd spelers te stimuleren om lagere stortingslimieten in te stellen. Figuur 2.1 toont het percentage nieuwe spelers dat hun stortingslimiet boven de grenzen uit de regeling heeft ingesteld¹. De roze stippellijn geeft het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe regels aan. Voor dat moment stelde het overgrote deel van de nieuwe spelers limieten in boven de 350 euro per maand (150 euro voor jongvolwassenen). Na 1 oktober daalde het percentage spelers met hoge limieten naar minder dan 50 procent. Het lijkt er dus op dat de Regeling ervoor heeft gezorgd dat minder spelers hoge stortingslimieten instellen.

Figuur 2.1: Percentage nieuwe spelers dat een stortingslimiet instelde boven de grenzen uit de Regeling.



Bron: Controledatabank

Aanbieders moeten volgens de Regeling ook bestaande spelers met een hoge stortingslimiet wijzen op de risico's. Figuur 2.2 laat zien dat vóór september maandelijks 4 procent van de bestaande spelers hun stortingslimiet verhoogde en 2 procent hun limiet verlaagde². Vanaf september liep het percentage spelers dat hun

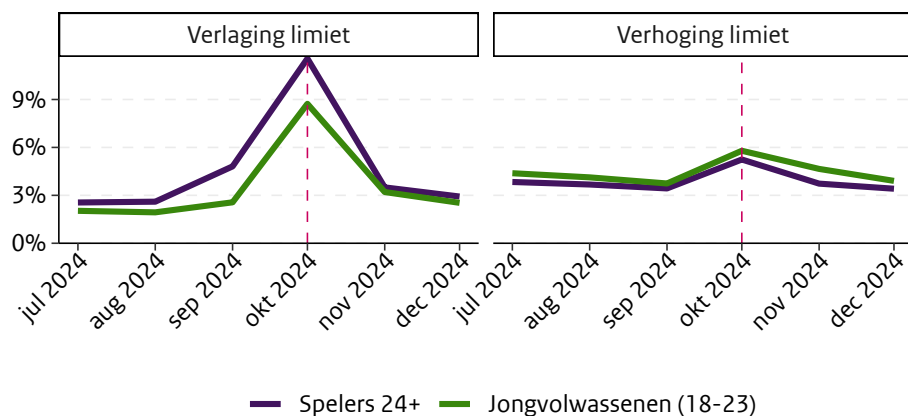
¹Voor elke speler is alleen de limiet met de 'langste tijdsduur' meegenomen, dus als de speler een maandlimiet heeft, is alleen de maandlimiet meegeteld, als een speler geen maandlimiet heeft, maar wel een dag- en weeklimiet, is alleen de weeklimiet meegeteld.

²Het percentage spelers is berekend door het aantal spelers dat de limiet heeft gewijzigd te delen door het aantal actieve spelers in een maand. 'Actieve speler' zijn spelers die geld gestort, opgenomen of ingezet hebben. Eén aanbieder is buiten beschouwing gelaten in de figuur, omdat het aantal spelers met een verlaagde limiet vele malen groter was dan het aantal actieve spelers.

limiet verlaagde op en in oktober is het percentage bijna vier keer zo hoog als vóór september. In november zakt het percentage weer terug naar het oude niveau. In oktober is ook een kleine stijging zichtbaar in het percentage spelers dat hun limiet verhoogde. Dat betekent dat een deel van de bestaande spelers als reactie op het bericht van de aanbieder hun limieten heeft verhoogd.

Dit duidt erop dat aanbieders hun bestaande spelers inderdaad gecontacteerd hebben, dat dat bij een deel van de spelers tot een aanpassing van de limieten heeft geleid en dat die aanpassing vaker een verlaging dan een verhoging van de limiet was.

Figuur 2.2: Percentage spelers dat een stortingslimiet heeft aangepast, per maand



Bron: Controledatabank

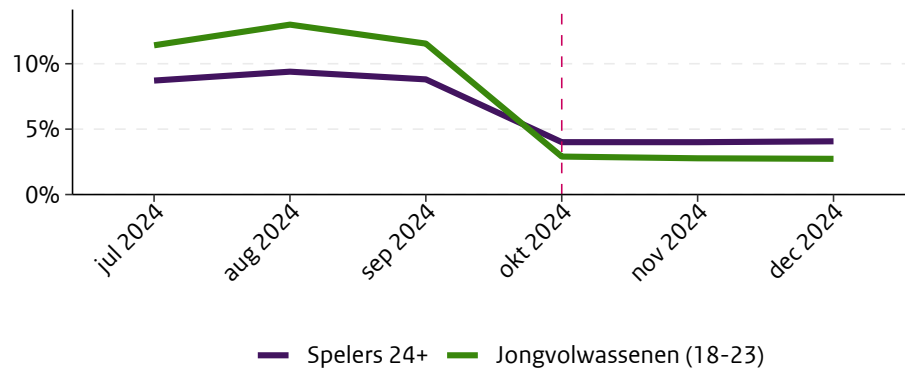
2.2 Grenzen aan netto stortingen

In de Beleidsregel staat dat de Kansspelautoriteit het in beginsel passend vindt dat de aanbieder voor de rest van de kalendermaand verdere stortingen van die speler blokkeert wanneer een speler bij een storting boven de nettostortingsgrens uitkomt. Als het aannemelijk is dat de speler zijn speelgedrag financieel kan dragen, kan de aanbieder de blokkade opheffen.

Figuur 2.3 toont het aantal spelers dat netto meer dan 300 en 700 euro stortte. Vóór 1 oktober 2024 gold voor 9,7 procent van de spelers dat zij meer dan de nettostortingsgrenzen stortten. Na 1 oktober is dat percentage gedaald naar 3,8 procent. Voor jongvolwassenen daalde het percentage spelers dat de nettostortingsgrens overschreed sterker dan voor oudere spelers: van 12 procent naar 2,8 procent.

Het lijkt er dus op dat aanbieders inderdaad grenzen stellen aan stortingen.

Figuur 2.3: Percentage spelers dat nettostortingsgrens (700 euro; 300 euro voor jongvolwassenen) overschrijdt

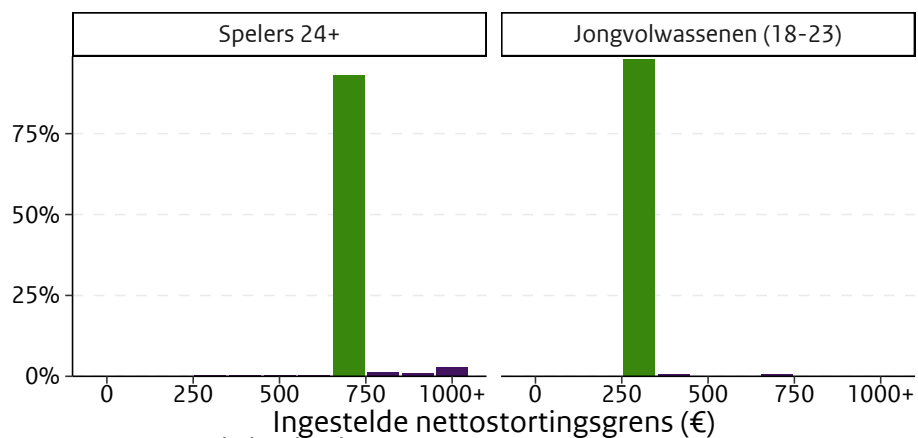


Bron: Controledatabank

Aanbieders kunnen gegevens over de financiële situatie van spelers opvragen en op basis daarvan hogere grenzen voor die spelers vaststellen. Figuur 2.4 toont welke grenzen gehanteerd worden. Voor 92 procent van de actieve spelers worden grenzen van 300 euro of 700 euro gehanteerd (groen in de figuur). 4 procent van de actieve spelers heeft een grens die hoger is dan 300 of 700 euro en 3 procent heeft een lagere grens.

In de meeste gevallen blokkeren aanbieders stortingen als spelers de voor hen geldende grenzen overschrijden. Bij 0,5 procent van de spelers is dat niet het geval: zij konden nog steeds storten na het overschrijden van de grens, terwijl die grens op of boven de gestelde richtlijnen is (700 of 300 euro).

Figuur 2.4: Verdeling ingestelde nettostortingsgrenzen voor actieve spelers



Bron: Controledatabank

3 Effecten op de legale markt

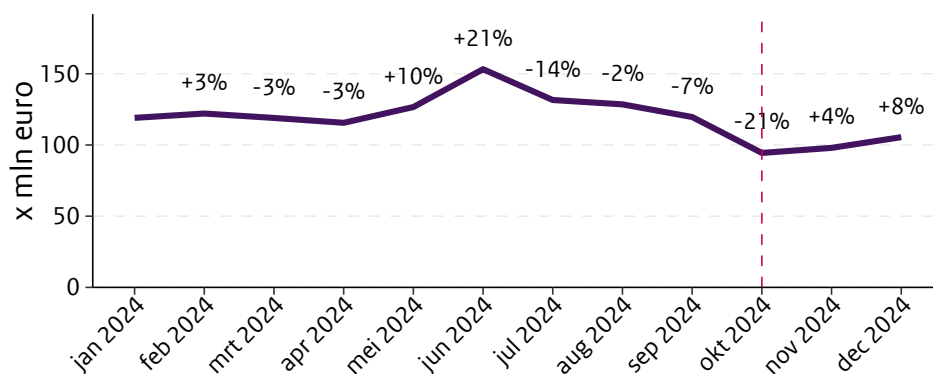
In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van gegevens die bij de vergunninghouders zijn opgevraagd. Drie kleine aanbieders hebben geen gegevens aangeleverd. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Controledatabank en van gegevens van het Cross-Media Link Panel van onderzoeksbureau GfK.

3.1 Brutospelresultaat

In de meeste sectoren wordt de financiële omvang van een markt gemeten aan de hand van omzetcijfers. In de kansspelsector wordt het grootste deel van de omzet echter uitgekeerd als prijzen. Daarom wordt vaak naar het brutospelresultaat (BSR) gekeken. De Ksa verstaat onder het BSR de som van de inzetten minus uitgekeerde prijzen. Bij de berekening van het BSR telt de Ksa ook inzetten en prijzen uit bonusgeld mee. De Ksa heeft cijfers over het BSR en spelersaccounts opgevraagd bij vergunninghouders voor online kansspelen.

De nieuwe regels hebben effect op het brutospelresultaat (BSR) van aanbieders van online kansspelen met een vergunning. Figuur 3.1 laat zien dat het BSR in oktober sterk afnam ten opzichte van de voorgaande maanden. In de maanden daarna groeit het BSR weer. In juni en juli was het BSR waarschijnlijk hoger door het EK voetbal.

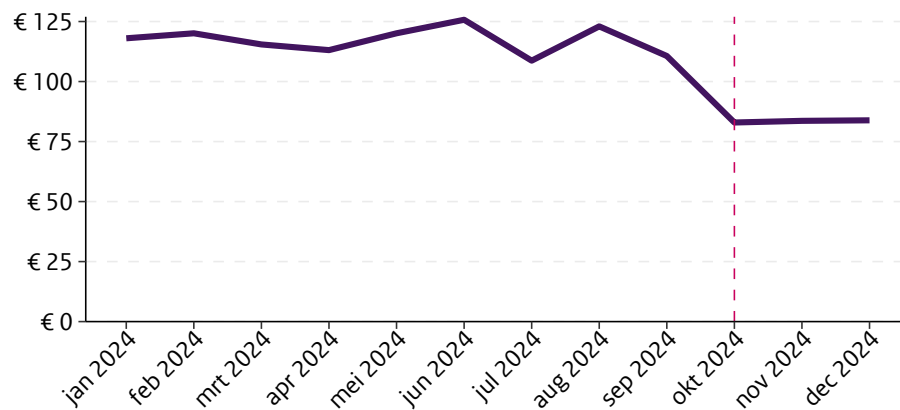
Figuur 3.1: BSR per maand



Bron: opgave vergunninghouders.
Percentages zijn t.o.v. voorgaande maand

Figuur 3.2 toont het BSR dat aanbieders gemiddeld per actief account verdienen. Het gemiddelde verlies per spelersaccount is sterk gedaald van 117 euro in de drie maanden voor oktober naar 83 euro per maand vanaf oktober. Sinds oktober is het gemiddelde verlies per account stabiel. De stijging van het totale BSR sinds oktober komt dus door een stijging in het aantal gebruikte accounts (zie ook [sectie over aantal spelers](#)).

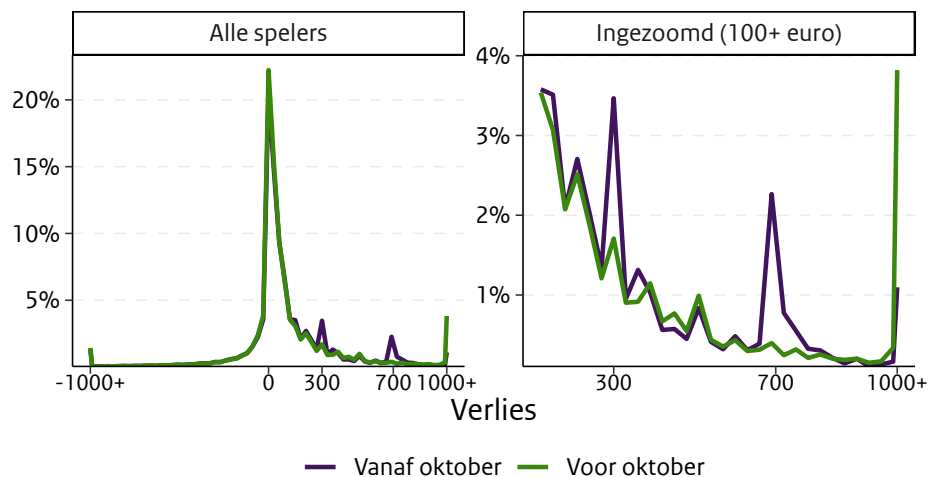
Figuur 3.2: Gemiddelde BSR per gebruikt account



Bron: Opgave vergunninghouders

Figuur 3.3 toont hoe de verdeling van verliezen is veranderd na invoering van de nieuwe regels. De linkerkant van de figuur toont de verdeling van alle spelers. De rechterkant zoomt in op spelers met verliezen van 100 euro of meer. In de rechterkant is duidelijk te zien dat meer spelers dan voorheen 300 of 700 euro per maand verloren. Het percentage spelers dat meer dan 1000 euro verloor is gedaald van 3,8 procent naar 1,1 procent. De regels hebben weinig effect op het percentage spelers met grote winsten (1000+ euro) en het percentage spelers met kleine verliezen (minder dan 100 euro per maand).

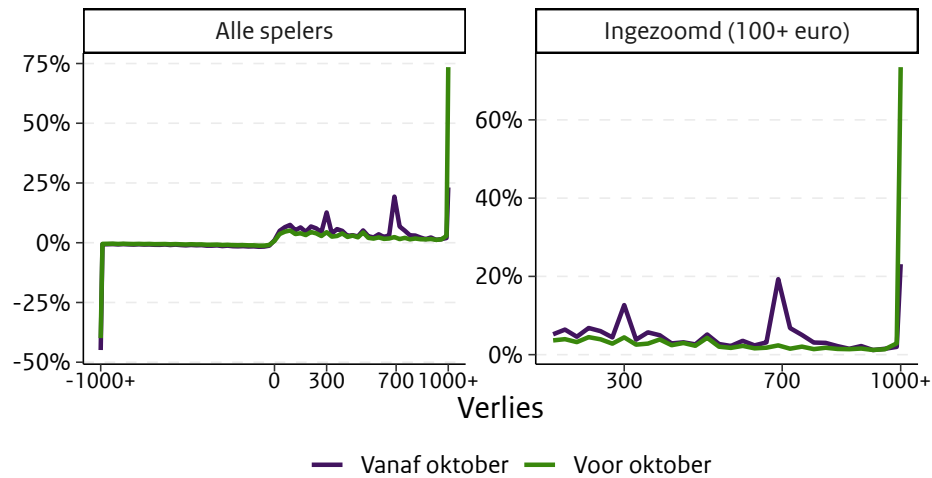
Figuur 3.3: Verdeling verliezen per maand voor en na invoering nieuwe regels



Bron: Controledatabank
Periode: juli 2024 tot en met december 2024

Een andere manier om naar de verdeling van verliezen te kijken, is het totale BSR per verliescategorie. Figuur 3.4 toont welk deel van het BSR afkomstig is van spelers met verschillende verliezen voor en na invoering van de nieuwe regels. Voor 1 oktober 2024 was 73 procent van het BSR afkomstig van spelers met verliezen van meer dan 1000 euro. Na invoering van de regels is dit percentage gedaald naar 23 procent. Dat betekent dat aanbieders minder inkomsten genereren uit spelersaccounts met grote verliezen.

Figuur 3.4: Percentage van totale BSR dat wordt verdiend aan spelersaccounts met verschillende verliezen

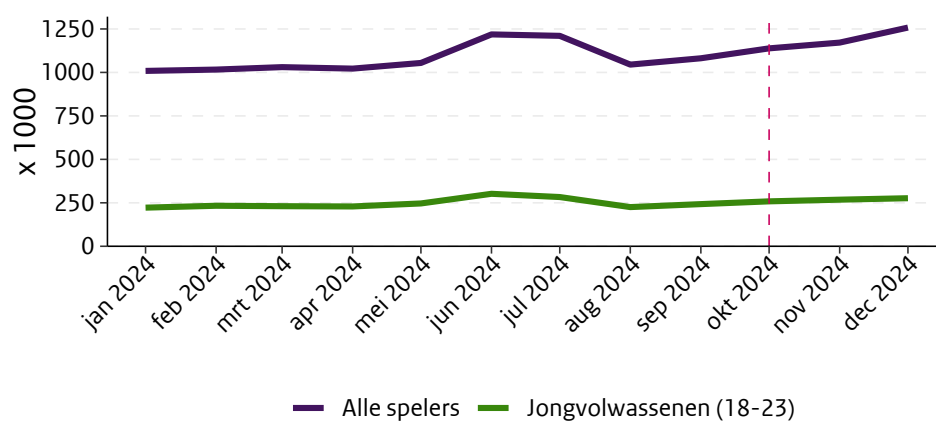


Bron: Controledatabank
Periode: juli 2024 tot en met december 2024

3.2 Aantal spelersaccounts

Figuur 3.5 toont het aantal gebruikte spelersaccounts per maand. Alle spelers die geld hebben ingezet, gestort of opgenomen zijn meegeteld. Terwijl het totale BSR flink daalde in oktober, nam het aantal gebruikte accounts toch nog enigszins toe. In juni en juli was het aantal gebruikte accounts waarschijnlijk hoger dan normaal door het EK voetbal.

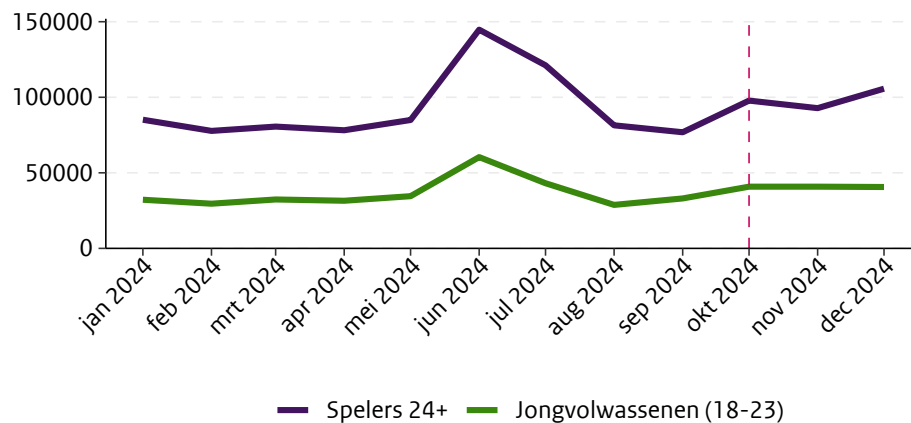
Figuur 3.5: Aantal gebruikte spelersaccounts per maand



Bron: opgave vergunninghouders

Het aantal nieuw aangemaakte accounts (figuur 3.6) was ook hoger vanaf oktober dan in augustus en september, maar veel lager dan tijdens het EK voetbal in juni en juli.

Figuur 3.6: Aantal nieuw aangemaakte accounts per maand

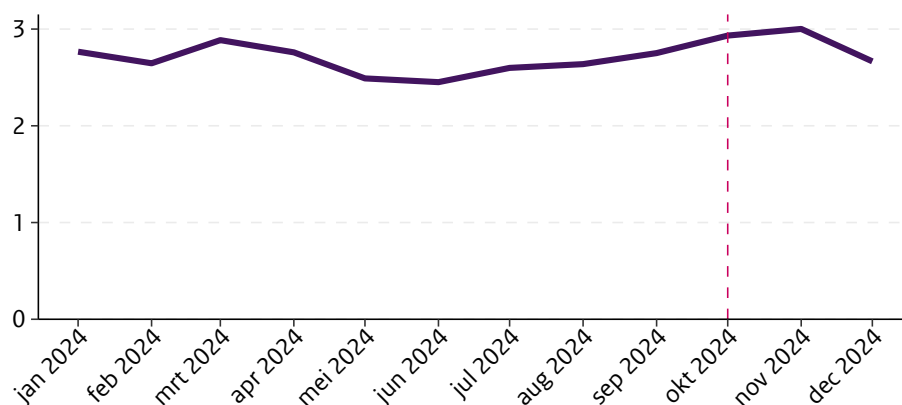


Bron: Controledatabank

Er zijn twee mogelijke verklaringen voor het hogere aantal nieuwe en gebruikte accounts. Ten eerste is het mogelijk dat spelers die tegen de nettostortingsgrenzen aanliepen accounts hebben geopend bij meerdere aanbieders om toch meer te kunnen gokken. Figuur 3.5 toont echter dat het aantal gebruikte accounts vanaf september sterker steeg, dus al voordat de nieuwe regels werden ingevoerd. Een tweede mogelijke verklaring is dat meer mensen online zijn gaan gokken.

Figuur 3.7 toont het gemiddelde aantal gebruikte spelersaccounts per maand per speler. De lijn schommelt tussen de 2,5 en 3 accounts per speler en stijgt niet sterk na oktober. Dat duidt erop dat spelers niet in grote mate zijn gaan spreiden over legale aanbieders door meer accounts te gebruiken. Dat zou betekenen dat meer mensen online zijn gaan gokken na de zomer.

Figuur 3.7: Aantal accounts bij legale aanbieders per speler



Bron: GfK, bewerking Ksa

4 Kanalisatie

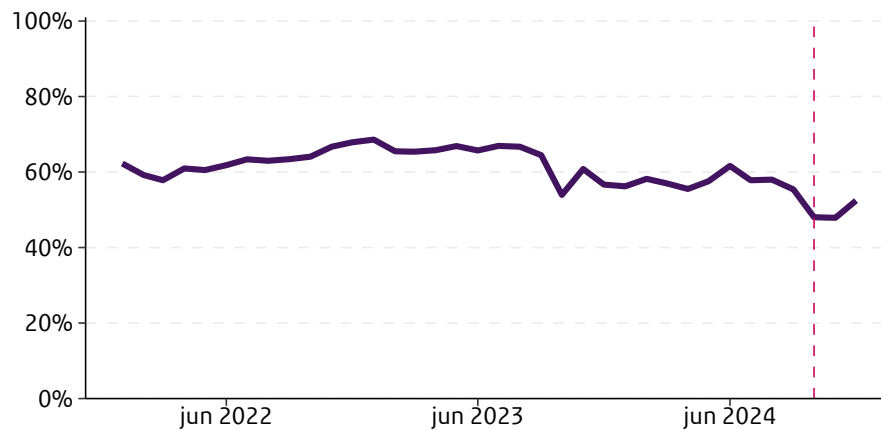
Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het brutospelresultaat (BSR) bij legale aanbieders is gedaald na de invoering van de nieuwe regels terwijl het aantal spelers bij legale aanbieders niet noemenswaardig is gedaald. Dit kan erop duiden dat de invoering van de nieuwe regels effectief is geweest om excessief gokken te temperen. Het kan echter ook zo zijn dat zware spelers na de invoering van de regels uitwijken naar illegaal aanbod. Om na te gaan of dit inderdaad het geval is, worden hieronder kanalisatiecijfers op een rij gezet.

Kanalisatie kan op verschillende manieren gemeten worden. Tot nu toe waren de schattingen van H2 Gambling Capital de enige bron voor kanalisatie in termen van geld. Nu heeft de Ksa de beschikking over een andere methode om kanalisatie in termen van geld te meten, namelijk door gebruik te maken van data over zoekvolume via Google. Deze methode is aangedragen door de Nederlandse Loterij. De Ksa combineert gegevens over zoekvolume uit de zoekwoordplanner van Google Ads met de bij de vergunninghouders opgevraagde gegevens, aangevuld met data over bij de Ksa bekende illegale aanbieders. De Ksa heeft de methode gevalideerd en gekalibreerd met eigen data. Deze methodiek geeft naar het oordeel van de Ksa beter zicht op kanalisatie dan de tot dusver gebruikte methode. De resultaten van de meting worden weergegeven in paragraaf 4.1. Uitleg over de methode en validering wordt gegeven in een apart document met technische toelichting. Zoals gebruikelijk berekent de Ksa kanalisatie in termen van spelers met behulp van trackers-data van Gfk, zie paragraaf 4.2.

4.1 Kanalisatie in termen van geld

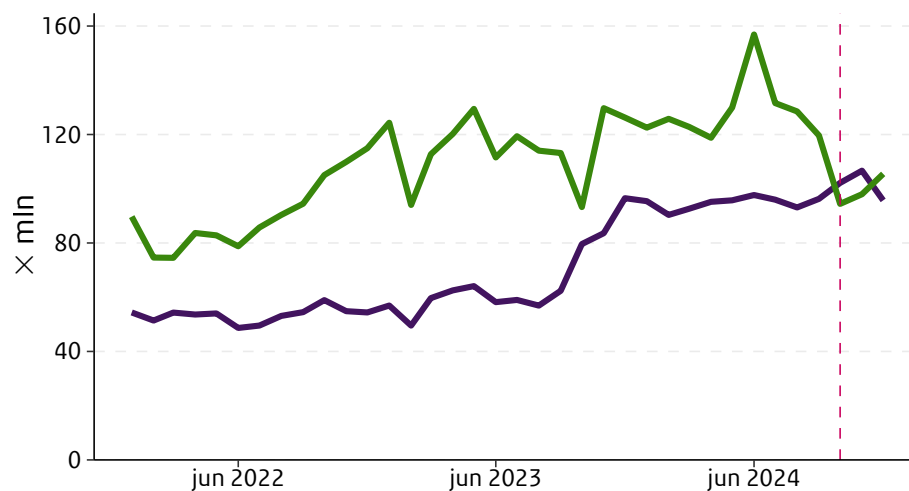
De kanalisatie in termen van geld wordt geschat op basis van het zoekvolume van de merknamen van legale en illegale kansspelwebsites. Figuur 4.1 laat zien dat de kanalisatie in termen van BSR aanzienlijk lager uitkomt dan eerder werd geschat op basis van cijfers van H2 Gambling Capital (voor een vergelijking: zie document 'Uitleg zoekvolumemethode'). Sinds begin 2023 daalt de kanalisatie geleidelijk van gemiddeld 66 procent in het eerste kwartaal van 2023 naar 57 procent in het derde kwartaal van 2024. Na 1 oktober 2024 is de kanalisatie verder gedaald naar gemiddeld 49 procent.

Figuur 4.1: Schatting van kanalisatie in termen van geld



Figuur 4.2 laat zien dat de illegale markt vanaf de tweede helft van 2023 sterk is gegroeid. De omvang van de illegale markt wordt in de laatste drie maanden van 2024 geschat op €305 miljoen en is daarmee ongeveer net zo groot als de legale markt (€298 miljoen).

Figuur 4.2: Omvang van de legale en illegale markt, in euro



Het illegale BSR is geschat met de zoekvolumemethode.

Het legale BSR is het BSR uit de opgave van de vergunninghouders

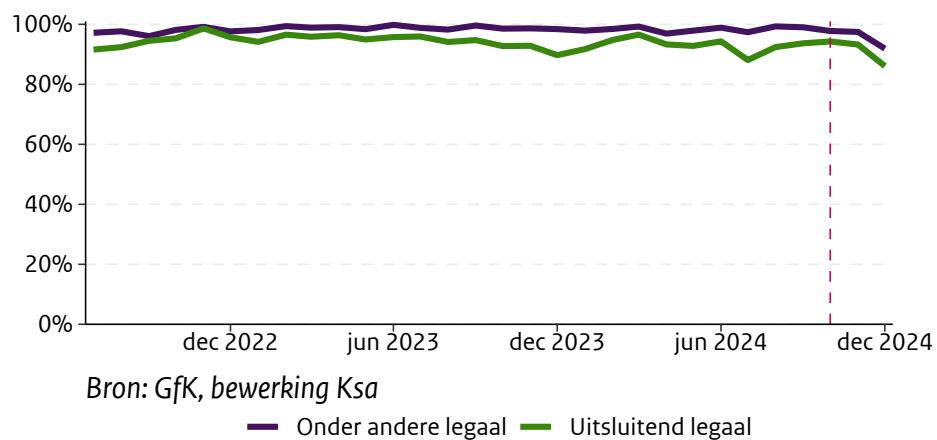
— Illegaal — Legaal

4.2 Kanalisatie in termen van spelers

In tegenstelling tot de BSR-kanalisatie is de kanalisatiegraad in termen van spelers niet noemenswaardig gedaald na de invoering van de nieuwe regels. Uit onderzoek met data van GfK blijkt dat het aandeel spelers dat uitsluitend legale websites bezocht, maandelijks gemiddeld 91 procent was in het laatste kwartaal van 2024. Het percentage spelers dat legale - maar mogelijk ook illegale - websites bezocht

ligt nog iets hoger: gemiddeld 96 procent. De meerderheid van de spelers die een illegale aanbieder bezoeken, speelt ook bij aanbieders met een vergunning.

Figuur 4.3: Kanalisatie in termen van spelers



Het is niet verwonderlijk dat de spelerskanalisatie hoger is dan de BSR-kanalisatie. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van een rekenvoorbeeld, zie het kader hieronder.

Rekenvoorbeeld kanalisatie: spelers versus geld

Neem een denkbeeldige legale markt met 100 spelers. Stel dat 99 spelers gemiddeld €20 verliezen, en één speler €100.000 verliest. Als uitsluitend het extreme geval bij een illegale aanbieder gaat spelen, dan gaat de omvang van de legale markt van

$$99 \cdot €20 + 1 \cdot €100.000 = €101.980$$

naar

$$99 \cdot €20 = €1.980.$$

De kanalisatie daalt dan van 100% naar:

- 99% in termen van spelers;
- 1,9% in termen van BSR.

De kans is groot dat zware spelers naar illegale aanbieders uitwijken terwijl recreatieve spelers bij legale aanbieders blijven spelen. De kanalisatie in termen van spelers is dus in het algemeen hoger dan de kanalisatie in termen van geld. Aanscherpingen op het gebied van verantwoord spelen hebben dan ook een sterker effect op de BSR-kanalisatie dan op de spelerskanalisatie.

4.3 Doorontwikkeling zoekvolumemethode

De zoekvolumemethode is nog in ontwikkeling. Indien de Ksa in de toekomst nieuwe data ontvangt kunnen de schattingen veranderen.



Afzendgegevens

Kansspelautoriteit

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl