

Alles uit de kast

Verkenning van beleidsopties voor
kansspelautomaten – samenvatting

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

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

augustus 2025



atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

Eindredactie

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

© Atlas Research, Amsterdam, 2025

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. Verhindern 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 jaar¹ 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 branchevereniging, 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 kansspel aanbod. 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 speellocatie 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 omliggende 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 dichterbij 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 omliggende 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 omliggende landen kwamen de volgende varianten naar voren als beleidsopties voor verruiming van het spelaanbod:

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	Verhinderen illegaal spel
Betaalwijze			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
Spelerskaart	+/-	+/-	-
Giraal spel	+/-	+	+/-
Identiteitscontrole			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	+/-
Spelersaccounts	+	+	+/-
Speellimieten			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
Inflatiecorrectie	-	+/-	+/-
Instelbare speellimieten	+	+/-	+/-
Verruiming spelaanbod			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
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			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
Spelerskaart	-	+/-	-
Giraal spel	-	+	-
Identiteitscontrole			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
+ leeftijdsverificatie	+/-	+/-	-
Spelersaccounts	-	+	-
Speellimieten			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
Inflatiecorrectie	-	-	+
Instelbare speellimieten	+	+	?
Verruiming spelaanbod			
<i>t.o.v. huidige situatie</i>			
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 speellimieten 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.