Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid

Onze referentie
6168189

Bijlage 5

Contouren voor overkoepelende speellimieten en beleidsreactie op het onderzoek "Deelrapportage 2 gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten"

Er is een verkenning uitgevoerd naar mogelijkheden voor overkoepelende speellimieten. In dit traject zijn de bevindingen van eerdere onderzoeken meegenomen, alsmede de uitkomsten van de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand. Daarnaast zijn de bevindingen van de tweede deelrapportage van het WODC-onderzoek "Deelrapportage 2 gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten: interventies" meegenomen (Bijlage 4).[1] Eerst worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het WODC-onderzoek uiteengezet (ad 1), waarna de contouren van overkoepelende speellimieten en het vervolgtraject hierop worden toegelicht (ad 2).

Ad 1. Onderzoek naar effectieve interventies bij het instellen van speellimieten
Het onderzoeks- en adviesbureau Dijksterhuis & Van Baarle (D&B) voerde in opdracht van het WODC het onderzoek "Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten" uit. Het bureau onderzocht de invloed van gedragsinterventies op pagina's waar de speellimieten worden ingesteld op webpagina's van vergunninghouders. Op deze pagina's bepalen spelers de hoogte van hun limieten. Bijgevoegde deelrapportage is het tweede deel van dit onderzoek. Het eerste deel van het onderzoek richtte zich op de inrichting van de limietenpagina's van kansspelaanbieders en op de beïnvloedingstechnieken die zij gebruiken. Dit rapport is met de Tweede Kamer gedeeld op 21 december 2023.[2] In de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (Rsbs)[3] zijn verschillende aanbevelingen uit het eerste deel van het onderzoek overgenomen en zijn op basis daarvan de regels met betrekking tot het instellen van limieten opgesteld, zoals een neutrale inrichting van limietenpagina's, verplichte lege invoervelden en het opwerpen van drempels voor het instellen van een hoog limiet middels een verplicht contactmoment.[4]

In dit deel van het onderzoek ontwikkelde en testte D&B drie interventies die moeten bijdragen aan het instellen van verantwoorde limieten. D&B heeft dit getest door de interventies tijdelijk te implementeren op de website van een vergunninghouder gedurende het onderzoek. De effectiviteit van de interventies werd bepaald aan de hand van de hoogte van de ingestelde limieten na interventie in vergelijking met de controlegroep. Aan het onderzoek namen 7981 spelers deel. Deze werden aselect in vier groepen verdeeld, een controlegroep en drie groepen met elk verschillende interventies. De zwaarte van de interventies nam per groep toe.

Resultaten en aanbevelingen onderzoek
Dit onderzoek vond plaats voordat de Rsbs en de Beleidsregels verantwoord spelen 2024 van de Kansspelautoriteit (Ksa) in werking traden.[5] Uit het onderzoek blijkt dat spelers significant lagere limieten instelden in de interventiegroepen dan in de controlegroep. Hierbij signaleren de onderzoekers wel dat de lager ingestelde limieten nog steeds zeer hoog zijn.[6] Ook is onderzocht of

[1] Deelrapportage 2 gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten: interventies. Uitgevoerd door D&B in opdracht van het WODC.
[2] Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 218.
[3] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 12 juni 2024, nr. 5531723, tot wijziging van de Regeling kansspelen op afstand en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen inzake speellimieten en aanvullende maatregelen ten behoeve van bewuster speelgedrag, Stcrt. 2024, nr. 19648
[4] Artikelen 3.19a-3 van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag.
[5] Beleidsregel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024 over verantwoord spelen (Beleidsregel verantwoord spelen 2024), Stcrt. 2024, nr. 18177
[6] In de meest effectieve interventieconditie stelden spelers gemiddeld een limiet van 11.471 euro per maand in, in de controleconditie was dit 22.146 euro per maand. Hierbij gaat het om een mediaan van 1000 euro in de

de interventies invloed hadden op het daadwerkelijke gokgedrag. Dit blijkt niet het geval te zijn. Spelers hebben in alle groepen, met veel, weinig en geen interventies op de limietenpagina, evenveel tijd op de gokwebsites besteed en geld gestort. Hoewel de limieten lager werden ingesteld, werd er dus niet daadwerkelijk minder gespeeld of minder geld verloren. De conclusie van de onderzoekers is dan ook dat zelfingestelde limieten onvoldoende effectief zijn om onmatig gokgedrag te reguleren. Veel spelers spelen niet door tot hun ingestelde limieten, wat erop wijst dat ofwel de limieten te hoog worden ingesteld, of dat consumenten verantwoord spelen door onder de limieten te blijven. De onderzoekers vermoeden dat beide groepen zijn vertegenwoordigd in het onderzoek.

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen, waarvan een deel reeds is overgenomen met de Rsbs. Dit betreft aanpassingen van de limietenpagina's op de websites van de vergunninghouders, zoals het voorkomen van hoge voorbeeldbedragen die leiden tot hoge limieten, het instellen van open invulvelden, het gebruik van preventief en activerend taalgebruik en de weergave van euro-tekens in plaats van speelmunten. Verder bevelen de onderzoekers het introduceren van wettelijke maximumlimieten aan, die ook veilig zijn voor kwetsbare groepen. Met de invoering van het persoonlijke contactmoment vanaf 350 euro in de maand en 150 euro in de maand voor jongvolwassenen uit de Rsbs en met de nieuwe beleidsregels van de Ksa, waarin de aanbieder verplicht wordt om de financiële draagkracht van een speler na te gaan vanaf stortingen van 700 euro in de maand (300 voor jongvolwassenen), is hier deels invulling aan gegeven. Tot slot bevelen de onderzoekers het instellen van overkoepelende limieten aan. Uit het onderzoek blijkt dat spelers doorgaans al hoge limieten per aanbieder instellen. Overkoepelende limieten moeten voorkomen dat spelers via meerdere vergunninghouders alsnog grote bedragen kunnen verspelen. Deze aanbeveling wordt overgenomen met de uitwerking van overkoepelende speellimieten.

Ad 2. Contouren overkoepelende speellimieten

In de visiebrief is aangegeven te komen tot overkoepelende speellimieten. Dit naar aanleiding van de evaluatie van de wet kansspelen op afstand en de aangenomen motie van het lid Bikker[7] c.s. Daarom is een verkenning uitgevoerd naar de beleidsmatige en technische mogelijkheden voor het realiseren van overkoepelende speellimieten. Hierin stond de probleemanalyse centraal en de weging van mogelijke varianten. De verkenning bestond uit analyse van wetenschappelijke onderzoeken, gesprekken met stakeholders en experts en analyses van mogelijke varianten. TNO heeft daarnaast een technisch advies uitgebracht over welke technologische oplossingen voor de registratie van overkoepelende limieten met inachtneming van de bescherming van de privacy van spelers mogelijk zijn. De conclusie uit de verkenning is dat het mogelijk is om een systeem voor overkoepelende speellimieten te realiseren.

Uit de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand en de verkenning blijkt dat speellimieten niet voldoende effectief zijn.[8] Wanneer de speler zijn limiet bereikt bij een vergunninghouder, kan hij momenteel eenvoudig doorspelen bij een andere vergunninghouder tot de limiet die de speler daar heeft ingesteld. Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat spelers gemiddeld 2,8 kansspelwebsites per maand bezoeken en dat 20% van de spelers zelfs vier of meer kansspelwebsites per maand bezoeken. Door overkoepelende speellimieten te introduceren, worden spelers en in het bijzonder kwetsbare groepen beter beschermd tegen onmatig gokken, financiële schade en kansspelverslaving. Dit geldt in het bijzonder voor jongvolwassenen, waar de impulscontrole nog onvoldoende ontwikkeld is en begrenzing van onmatig gedrag gewenst is.

2.1 Beleidsanalyse

In de beleidsanalyses is onderzocht hoe spelers het beste beschermd worden en hoe invulling gegeven kan worden aan een overkoepelende speellimiet. Na weging van de verschillende varianten is gekozen voor een overkoepelende stortingslimiet met een mogelijkheid tot verhoging na een draagkrachttoets. Deze keuze wordt in dit document verder toegelicht.

Een eerste uitgangspunt is dat een overkoepelende stortingslimiet per maand de voorkeur geniet boven een overkoepelende verlies-, inzet- of tijdslimiet. De stortingslimiet is een bestaande wettelijk verplichte limiet die momenteel ook wordt gehanteerd bij het bestaande contactmoment

meest effectieve interventieconditie en 4500 euro in de controleconditie. (D&B, 'Deelrapportage 2 gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten: interventies', januari 2025, p.20)

[7] Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 60

[8] Dialogic, 'Drie jaar legaal online gokken. Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand', oktober 2024, p.51-52

en is het meest begrijpelijk voor de speler.[9] Een stortingslimiet bepaalt hoeveel geld een speler binnen een bepaalde periode kan storten en daarmee hoeveel geld een speler van deze eigen inleg daadwerkelijk kan verliezen. Daarnaast maakt een stortingslimiet de minste inbreuk op de privacy van de speler en is technisch het minst complex om te realiseren, omdat er aanzienlijk minder transacties geregistreerd dienen te worden. Een ander uitgangspunt is dat voor jongvolwassenen tot 24 jaar een lagere limiet zal worden gehanteerd, omdat dit een extra kwetsbare groep is die over het algemeen over minder geld beschikt. Deze uitgangspunten gelden voor elk van de drie mogelijke varianten die zijn onderzocht.

2.2 Beleidsweging van de drie varianten

1) *Absolute stortingslimiet.* Er geldt een vastgestelde overkoepelende stortingslimiet van X euro per maand, waar in geen geval van kan worden afgeweken.
2) *Mogelijkheid tot verhoging na draagkrachttoets.* Er geldt een vastgestelde overkoepelende stortingslimiet van X euro per maand. Wanneer de speler een stortingslimiet boven deze grens wil instellen, dient de speler een draagkrachttoets aan te vragen. Op basis van de uitkomst van de toets wordt bepaald of de limiet verhoogd kan worden.
3) *Mogelijkheid tot verhoging na contactmoment.* De speler bepaalt zelf de overkoepelende stortingslimiet, maar wanneer een speler deze boven de grens van X euro wil instellen, dient hij een contactmoment te hebben met het verslavingsdeskundig personeel van de vergunninghouder, waarin wordt gewezen op de risico's van een hoge limiet. De limiet kan wel verhoogd worden. Deze variant lijkt het meest op de status quo, maar dan met een overkoepelende stortingslimiet.

Bovenstaande varianten zijn gewogen naar de mate waarin de speler beter tegen de risico's van kansspelen wordt beschermd. Dit is gedaan op basis van wetenschappelijke onderzoeken en aan de hand van de opbrengsten uit de gesprekken met verschillende stakeholders, zoals verslavings- en gedragsdeskundigen, de Kansspelautoriteit en vergunninghouders. Daarbij is de bescherming van de speler het belangrijkste criterium, ook wel het hoofdcriterium, waarop de beleidsopties gewogen zijn. Daarnaast is gekeken naar randvoorwaarden voor realisatie, zoals de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid. Bij de bescherming van de speler is rekening gehouden met de volgende vier subcriteria:

a. bescherming biedt tegen onmatig speelgedrag, financiële schade en kansspelverslaving;
b. de speler ondersteunt in het maken en nakomen van afspraken over het speelgedrag;
c. simpel, begrijpelijk en hanteerbaar is;
d. het uitwijken van spelers naar het illegale aanbod beperkt.

Optie 1: Absolute limiet

a. Deze optie kan bescherming bieden tegen onmatig speelgedrag, financiële schade en kansspelverslaving door het bedrag dat de speler per maand kan storten te begrenzen. Een belangrijk nadeel is dat de hoogte van een absolute en uniforme limiet slechts voor een gedeelte van de spelers een passende limiet kan zijn. Er bestaan grote verschillen in wat spelers financieel kunnen dragen om maandelijks te verliezen aan kansspelen
b. Wanneer een speler de eigen limiet wil bepalen, bestaat het risico dat deze onbedoeld gestuurd wordt door het anker-effect van de absolute en uniforme grens. Vanuit de gedragskunde is bekend dat de speler dit bedrag als een 'normale' grens kan gaan zien en bij het invullen van de eigen limieten daar dicht tegen aan gaan zitten om de eigen limiet te 'optimaliseren'. Binnen deze optie bestaat het risico dat de speler daardoor minder goed nadenkt over de eigen limiet.
c. Een absolute en uniforme limiet is het meest simpel, begrijpelijk en hanteerbaar voor de speler. De speler hoeft hier de minste actie op te ondernemen. Ook is het duidelijk dat de limiet voor iedereen geldt en er geen uitzonderingen mogelijk zijn.
d. De mate waarin spelers uitwijken naar illegale online aanbieders wordt beïnvloed door de mate waarin de speler zonder beperkingen kan spelen binnen het vergunde aanbod. Wanneer bij het opleggen van een absolute stortingslimiet een groep spelers de limiet te laag acht, zal dat een deel van deze groep spelers kunnen doen besluiten te gaan spelen bij illegaal aanbod. Bij een absolute limiet is dit scenario het meest waarschijnlijk, omdat er geen mogelijkheden zijn voor een verhoging van de overkoepelende limiet. Dit kan ten koste gaan van de bescherming van de speler, omdat spelers voor wie het (nog) niet schadelijk zou zijn om boven de limiet te spelen al wel worden uitgesloten van deelname aan het vergunde en beschermde aanbod. Het verhogen van de absolute limiet ten behoeve van deze groep, kan weer ten koste gaan van de bescherming van spelers met minder financiële draagkracht.

[9] Artikel 4.14, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit kansspelen op afstand en Artikel 3.19d van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag

Optie 2: Mogelijkheid tot draagkrachttoets

a. Deze optie zal, in vergelijking met de andere twee opties, de hoogste mate van bescherming bieden tegen onmatig speelgedrag, financiële schade en verslaving. Deze optie biedt namelijk de mogelijkheid tot maatwerk, waardoor aan een grotere groep spelers een passende limiet kan worden geboden. Uit de gesprekken die zijn gevoerd met verslavingsdeskundigen blijkt dat het bieden van maatwerk van groot belang is bij het inrichten van een overkoepelende speellimiet die de speler beschermt tegen onmatig speelgedrag, financiële schade en kansspelverslaving.
b. Ook binnen deze optie zal de speler, bij het bepalen van de eigen limieten, mogelijk gestuurd worden door het anker-effect van de grens waarboven de draagkrachttoets uitgevoerd dient te worden. De speler zal dan dicht tegen de vastgelegde grens de eigen limiet bepalen. Dit bedrag is echter in principe lager dan bij een absolute en uniforme limiet, waardoor de grens die zij als 'normaal' zien ook lager ligt. Daarnaast is vanuit de gedragskunde de verwachting dat een draagkrachtbeoordeling extra zwaarte geeft aan de limiet, waardoor mensen extra zullen nadenken voor zij een hoog limiet invullen/aanvragen.
c. De mogelijkheid tot een draagkrachttoets kan een extra handeling vragen van de speler wanneer deze de overkoepelende stortingslimiet wil verhogen. Bij de inrichting hiervan is het van belang dat dit begrijpelijk en hanteerbaar voor de speler is.
d. Wanneer een verhoging van de limiet naar draagkracht mogelijk is, wordt ruimte geboden binnen het vergunde aanbod aan de groep spelers die boven de limiet wil spelen en voor wie dit niet direct schadelijk is. Daardoor zullen spelers bij deze optie minder snel uitwijken naar het illegale aanbod.

Optie 3: Vrije keuze met contactmoment

a. In deze optie wordt de speler, in vergelijking met de andere opties, het minst begrensd in het speelgedrag.
b. Binnen deze optie geldt geen bindende overkoepelende stortingslimiet, waardoor het aan spelers is om geheel hun eigen limiet te bepalen. Wel geldt hier ook een anker-effect van de grens waarna het contactmoment plaats dient te vinden. Net als bij de draagkrachttoets is het waarschijnlijk dat deze grens lager ligt dan bij een absolute en uniforme limiet, waardoor de grens die door de speler als 'normaal' wordt gezien, ook lager ligt.
c. Net als bij de mogelijkheid tot een draagkrachttoets kan deze optie een extra handeling van de speler vragen wanneer deze de overkoepelende stortingslimiet wil verhogen door het aanvragen van een contactmoment.
d. De verwachting is dat de kans dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod het kleinst is binnen deze optie. De speler wordt hier namelijk het minst beperkt in de hoogte van de overkoepelende stortingslimiet.

De conclusie is dat een overkoepelende stortingslimiet met mogelijkheid tot verhoging na een draagkrachttoets, het meeste bijdraagt aan de bescherming van spelers. Dit is terug te zien in onderstaande tabel, waarin de drie beleidsopties ten aanzien van elkaar worden vergeleken op de vier subcriteria en daarmee de mate waarin zij bijdragen aan de bescherming van spelers. Hoe donkerder de kleur, hoe beter de optie scoort op het subcriterium ten aanzien van de andere opties. De kleur is gebaseerd op bovenstaande toelichting die tot stand is gekomen op basis van gesprekken met stakeholders, waaronder verslavings- en gedragsdeskundigen.

Verwachte realisatie van criteria als onderdeel van bescherming van spelers:

	Optie 1: Absolute limiet	Optie 2: Mogelijkheid tot draagkracht-beoordeling	Optie 3: Vrije keuze met contactmoment
a. Bescherming tegen onmatig speelgedrag, financiële schade en verslaving			
b. Ondersteunt speler in begrenzen speelgedrag			
c. Simpel, begrijpelijk en hanteerbaar			
d. Beperkt uitwijken naar illegale aanbieders			
Totale bescherming			

Realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid

Naast de mate waarin de beleidsopties spelers beschermen, is ook gekeken naar de mate waarin de beleidsopties realiseerbaar en uitvoerbaar zijn. Deze twee punten dienen feitelijk als randvoorwaarde voor het ontwikkelen van een systeem van overkoepelende speellimieten. Bij de realiseerbaarheid zijn verschillende aspecten beoordeeld, zoals de juridisch houdbaarheid, proportionaliteit, relatief snel te realiseren en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De weging van de verschillende aspecten bij de beleidsopties behoeft toelichting met name op de (juridische) proportionaliteit van de benodigde wet- en regelgeving en heeft daarmee betrekking op de aspecten (a) juridische houdbaarheid en (e) inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Bij de absolute limiet, bestaat de grootste onzekerheid rondom de (juridische) proportionaliteit van de benodigde wet- en regelgeving. Door het opleggen van een absolute grens worden spelers van de markt uitgesloten die boven een bepaald bedrag willen spelen. Dit grijpt in op de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van de speler. Bij de optie met de draagkrachttoets, bestaan de juridische en technische uitdagingen met name rondom het inrichten van een draagkrachttoets die aspecten van privacy en gebruiksvriendelijkheid waarborgt. De optie is (juridisch) meer proportioneel dan de absolute limiet, omdat spelers die meer kunnen verspelen de ruimte wordt geboden om dit binnen het vergunde aanbod te doen. Een draagkrachttoets vraagt echter grote zorgvuldigheid ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van de speler. De optie waarbij de speler zelf een overkoepelend stortingslimiet instelt, is het best realiseerbaar op korte termijn. Deze optie wijkt namelijk het minste af van de status quo en vraagt de minste juridische en technische aanpassingen. Ook maakt deze optie minder inbreuk op de levenssfeer en vrijheden van de speler en daarmee is de onderbouwing in het kader van proportionaliteit minder complex. Deze optie biedt echter veruit de minste bescherming aan de speler.

Daarnaast zijn alle drie de varianten naar alle waarschijnlijkheid uitvoerbaar. Als het gaat om uitvoeringsconsequenties is de tweede variant complexer te realiseren, aangezien ook een draagkrachttoets moet worden gefaciliteerd. Deze optie kent daarmee meer juridische en technische uitdagingen. Desondanks wegen deze uitdagingen niet op tegen de verwachte verbetering in de bescherming van spelers die in deze variant geboden kan worden. Absolute belemmeringen in de uitvoering worden op dit moment niet gezien.

Verdere invulling van het proces
De komende tijd wordt de inrichting van de overkoepelende stortingslimiet met mogelijkheid tot verhoging na een draagkrachttoets verder uitgewerkt, waaronder de invulling van de draagkrachttoets en het bepalen van de hoogte van de overkoepelende limiet. Voor de invulling van de draagkrachttoets wordt onderzocht welke indicatoren en bronnen mogelijk en wenselijk zijn om te betrekken in de toets, zodat de draagkracht van de speler daadwerkelijk kan worden vastgesteld, zonder dat deze een buitenproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de spelers oplevert. Hiertoe is een onderzoek uitgezet. De verwachting is dat dit onderzoek in het tweede kwartaal van 2025 wordt opgeleverd. Naar aanleiding van de resultaten en door te kijken naar de effecten van de Rsbs en de Beleidsregels verantwoord spelen 2024 van de Ksa worden de grensbedragen voor de draagkrachttoets bepaald. Daarnaast wordt momenteel met de Ksa gesproken over haar mogelijke rol in het ontwikkelen en beheren van het benodigde systeem voor de overkoepelende speellimieten.