

Vergaderjaar 2024–2025

24 557

Kansspelen

Nr. 245

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de wijze waarop ik invulling zal geven aan het kansspelbeleid en de maatregelen die ik tref met betrekking tot kansspelen op afstand. Daarbij ga ik in op de volgende onderwerpen:

1. mijn visie op kansspelen, de uitgangspunten die ik daarbij hanteer en de doelstellingen op basis waarvan ik het kansspelbeleid vorm zal geven;
2. mijn beleidsreactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa), reactie op de initiatiefnota van de leden Boswijk (CDA) en Van Dijk (SGP), «Gegokt en Verloren» en de onderwerpen voor een aangekondigd initiatiefwetsvoorstel van de leden Bikker (ChristenUnie) en Van Nispen (SP);¹
3. mijn voorstellen voor verbetermaatregelen ten aanzien van de wettelijke kaders bij kansspelen op afstand.

De volgende documenten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd:

1. overzicht wijzigingsvoorstellen;
2. TNO-onderzoek Systeemanalyse kansspelen;²
3. overzicht met toezeggingen en moties vanaf oktober 2021;
4. onderzoek D&B, Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten;³
5. beleidsreactie op onderzoek «Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten» en contouren voor overkoepelende limieten;
6. Rapport «Effecten op de online gokmarkt – Nieuwe regels spelersbescherming 2024».⁴

¹ *Kamerstukken II 2024/25, 36 628, nr. 2. Initiatiefwet SP en CU. Gok niet met de toekomst van onze jongeren*

² TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem

³ D&B (2025). Deelrapportage 2, WODC – Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten, interventies.

⁴ Kansspelautoriteit (2025). Effecten op de online gokmarkt – Nieuwe regels spelersbescherming 2024.

Kernpunten

Sinds de invoering van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) in 2021 is de bescherming van mensen tegen de risico's van online gokken in het geding gekomen.⁵ Dit betreft in het bijzonder de bescherming van minderjarigen en jongvolwassenen. Meer mensen zijn online gaan gokken en zij geven samen meer uit dan voor de legalisering. Inmiddels is gebleken dat ook het totaal aan risico- en probleemspelers toeneemt, met name onder jongvolwassenen, en het aantal mensen in behandeling voor kansspelverslaving licht stijgt sinds 2023. Dit blijkt onder andere uit monitoringsonderzoeken en rapportages van de Kansspelautoriteit (Ksa), marktonderzoeken, enquêtes, de scholierenmonitor van het Trimbos, cijfers uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS), de evaluatie van de Wet koa en de meest recente als bijlage gevoegde rapportage van de Ksa.⁶ Ik vind dit niet acceptabel en zet me ervoor in om deze trend te keren.

Om deze zorgwekkende ontwikkelingen tegen te gaan zijn aanvullende maatregelen en aangescherpte wet- en regelgeving nodig. De huidige Wet koa is gestoeld op de oude visie op kansspelen uit 2011, die de eigen verantwoordelijkheid van de speler en de markt tot uitgangspunt nam, en deze biedt daardoor te weinig ruimte voor de benodigde fundamentele wijzigingen.⁷ Daarom kom ik in deze brief met een nieuwe visie voor het hele kansspelbeleid, gestoeld op andere uitgangspunten.

De aanname onder de visie van 2011 was dat mensen ook bij kansspelen in staat zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen en dat doorgaans een gedegen denkproces aan beslissingen ten grondslag ligt. Dit vertaalde zich in de praktijk naar beperkte regelgeving en grote vrijheid voor de burger om zelf te bepalen wat goed is. Alleen voor bepaalde kwetsbare groepen werd een grotere mate van bescherming nodig geacht. Mijn visie is op een aantal punten fundamenteel anders. De ervaringen binnen de markt voor kansspelen op afstand leren dat de eerder gekozen insteek problematisch is. Ik hecht grote waarde aan het beschermen van mensen. Daarbij is in het bijzonder de bescherming van minderjarigen en jongvolwassenen van belang, omdat zij kwetsbaarder zijn voor de risico's van kansspelen en om verdere normalisatie van kansspelen tegen te gaan. Die bescherming staat dan ook voorop in mijn visie en betreft niet alleen het beleid ten aanzien van kansspelen op afstand, maar ook beleid ten aanzien van fysieke speelautomaten, krasloten, loterijen en kleine kansspelen zoals bingo. Ik beoog met de aandacht voor bescherming een meer evenwichtige benadering van kansspelen op afstand. Een groot gedeelte van de mensen die willen deelnemen aan kansspelen doet dit nog steeds recreatief en daar zal ook ruimte voor blijven. Daarbij geldt dat naarmate mensen minder kwetsbaar zijn en het betreffende kansspel minder risicovol is, er meer ruimte is voor aanbod van kansspelen en meer ruimte voor eigen afwegingen over deelname aan kansspelen.

Om de bescherming te realiseren en illegaliteit beter tegen te gaan zijn wijzigingen van wet- en regelgeving nodig. Daarbij geef ik naar aanleiding van de zorgwekkende resultaten van de evaluatie van de Wet koa prioriteit aan vergaande wijzigingen in wet- en regelgeving voor kansspelen op

⁵ Formeel: Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (*Stb. 2019, nr. 127*). Verder: Wet kansspelen op afstand (Wet koa).

⁶ Onder andere: *Kamerstukken II 2023/24*, 24 557, nrs. 239 en 240; Monitoringsrapportages online kansspelen – Kansspelautoriteit; Trimbos-instituut, Scholierenmonitor 2023: Cijfers 2023 (12 t/m 16 jaar); LADIS cijfers; Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand.

⁷ Vgl. *Kamerstukken II 2010/11*, 24 557, nr. 124.

afstand. Deze wijzigingsvoorstellen zijn opgenomen in bijlage 1 en worden in het derde deel van deze brief nader toegelicht. Samengevat betreft dit:

1. een wijziging van de algemene uitgangspunten van de wet waarin de bescherming van de burger voorop staat en de normadressaat wordt aangevuld, zodat partijen die illegaal kansspelaanbod faciliteren ook rechtstreeks kunnen worden aangesproken;⁸
2. sturing op de mate van risico's van specifieke kansspelproducten, waarbij voor de meest risicovolle kansspelen nog strengere beperkingen worden opgelegd, zoals een verhoging van de minimale leeftijd naar 21 jaar;
3. de aanscherping van de zorgplicht van aanbieders en het invoeren van overkoepelende speellimieten voor online kansspelen;
4. aanpassing van de reclameregels en reclame beperken tot het strikt noodzakelijke, met als uitgangspunt «verboden, tenzij»;
5. uitbreiding van de handhavings- en toezichtinstrumenten zoals het op zwart kunnen zetten van illegale websites en instrumenten waardoor de Ksa beter toezicht kan houden binnen de spelomgeving;
6. verbetering van de werking van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) en van de uitwisseling en het gebruik van data voor onderzoeksdoeleinden.

Ik heb de onderzoeken, analyses en beleidscompassen reeds in gang gezet die nodig zijn ter voorbereiding van het wetgevingstraject. Op het moment dat daaruit nieuwe kansrijke maatregelen naar voren komen, zal ik deze zo mogelijk meenemen. Centraal staat dat de maatregelen een bijdrage leveren aan mijn speerpunt, dat burgers en in het bijzonder minderjarigen en jongvolwassenen goed beschermd worden tegen de risico's van kansspelen.

1. Visie op kansspelen

De nieuwe visie bestaat uit herziene uitgangspunten, een nieuwe missie en aangescherpte doelstellingen. Om tot een nieuwe koers en bijbehorende wettelijke kaders te komen zijn de volgende stappen doorlopen:

- Er is een analyse gemaakt van de historische ontwikkelingen op het gebied van kansspelen van de afgelopen jaren.
- Er is een analyse gemaakt van aanbevelingen op het gebied van kansspelen (met name kansspelen op afstand) van de afgelopen drie jaren uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken en het rapport van de Nationaal rapporteur verslavingen (NRV)⁹.
- Vanuit hun wetenschappelijke achtergrond is een ethicus, rechtssocioloog, econoom en psychiater (de NRV) gevraagd om prikkend in een pamflet hun blik op het kansspelbeleid te geven.
- In twee sessies zijn samen met deze wetenschappers de uitgangspunten en randvoorwaarden voor kansspelbeleid geformuleerd en is het veld van belanghebbenden in beeld gebracht. Aan de tweede sessie namen ook medewerkers van andere ministeries en de Ksa deel.
- In een derde sessie zijn de uitgangspunten met het brede veld van belanghebbenden getoetst en zijn gesprekken gevoerd over de gewenste doelen en activiteiten van het kansspelbeleid.¹⁰

⁸ Met de normadressaat wordt de groep bedrijven of organisaties aangeduid voor wie een gegeven norm waar men zich aan moet houden in de wet- en regelgeving geldt.

⁹ *Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 214, Brief Beleidsreactie op rapport «Gokken met Gezondheid, advies online kansspelen»*

¹⁰ Aan deze bijeenkomst namen deel: ambtelijk JenV, genoemde wetenschappers, medewerkers van andere ministeries, Ksa, verslavingsdeskundigen, ervaringsdeskundigen, vertegenwoordigers van brancheorganisaties van aanbieders, staatsdeelnemingen Holland Casino en Nederlandse Loterij, Geldfit, openbaar ministerie, Consumentenbond, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Goede Doelen Platform.

- Op basis van de analyses en de input uit de sessies zijn de missie, visie en doelstellingen opgesteld.

1.1. Uitgangspunten visie

Aan de missie en doelstellingen ligt een aantal uitgangs- c.q. vertrekpunten ten grondslag. Deze zijn in het kort:

1. Bescherming van burgers
Burgers en in het bijzonder burgers in een kwetsbare positie behoeven bescherming tegen negatieve gevolgen van kansspelen.
2. Erkenning van de risico's van kansspelen
Kansspelen kennen risico's, zoals de risico's op verslaving en financiële schade.
3. Mensen gokken
Het is een gegeven dat mensen deelnemen aan kansspelen. Burgers moeten daarom de mogelijkheid hebben om op een verantwoorde en veilige manier deel te nemen aan kansspelen.
4. Volledig voorkomen van alle kansspelgerelateerde schade is niet mogelijk
We kunnen niet in alle gevallen voorkomen dat burgers kansspelgerelateerde schade oplopen, zoals verslaving of schulden. Voor deze gevallen moet passende hulp en ondersteuning beschikbaar zijn.
5. Illegaliteit wordt aangepakt
Niet alle illegaliteit kan worden uitgebannen. Het is van belang om illegaliteit zo veel mogelijk te bestrijden. Er zijn wel grenzen aan wat haalbaar is.
6. Risico-gebaseerde bescherming
De mate (reikwijdte) van ingrijpen en benodigde bescherming is afhankelijk van het risico dat gepaard gaat met de specifieke kansspelen en/of de mate waarin de betrokken personen afhankelijk van hun situatie eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.
7. De overheid kan het niet alleen
Bescherming van burgers is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle partijen die invloed kunnen hebben op die bescherming. Geen van de betrokken partijen kan hier eigenstandig zorg voor dragen.

Het belangrijkste uitgangspunt is voor mij dat alle burgers beschermd moeten worden tegen de risico's van kansspelen in plaats van slechts spelers. De eerdere visie was gericht op bescherming van de (potentiële) gebruiker van kansspelen, oftewel de consument. Het is echter nodig om alle mensen te beschermen, juist ook degenen die nog niet met kansspelen in aanraking zijn gekomen of die gestopt zijn met gokken. Daarbij ga ik verder dan het eerdere streven om verslaving te voorkomen en kijk ik risicogericht naar andere schade die deelname aan kansspelen kan veroorzaken. De risico's op schade verschillen per kansspel en per persoon. Ik realiseer me dat er altijd mensen zijn die willen gokken- en dat moet in beginsel kunnen, maar hoe groter de risico's en hoe kwetsbaarder de persoon, des te belangrijker de bescherming. Dit sluit ook aan bij de overweging dat kansspelen activiteiten zijn waar de speler in beginsel zelf voor verantwoordelijk is, maar waar ook anderen een verantwoorde-lijkheid hebben om de speler te beschermen. In de vorige visie is juist de eigen verantwoordelijkheid van de speler en van bedrijven als uitgangspunt geformuleerd.

In de vorige visie is ingezet op het kanaliseren van de vraag naar kansspelen naar attractief legaal aanbod om op deze wijze spelers beter te beschermen.¹¹ Dit laat ik als uitgangspunt los, 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.¹² Dit is zowel nodig om criminaliteit tegen te gaan als ook om mensen te beschermen. Anders dan in de oude visie, vraagt dit om een proactieve overheid, die regels stelt en handhaaft en daarnaast stimuleert dat andere actoren van deskundigen tot vergunde kansspelaanbieders hun rol en verantwoordelijkheid nemen. Niet alle belanghebbenden doen vanuit zichzelf het goede.

1.2. Missie kansspelbeleid

Het kansspelbeleid staat voor het beschermen van burgers tegen kansspelgerelateerde schade, zoals verslavings- en schuldenproblematiek, en ik wil die zoveel mogelijk voorkomen. Het draagt zorg voor een passend kansspelaanbod, waarbij maatschappelijke belangen voorop staan. Daarom zet het beleid in op een veilig en verantwoord aanbod in een legale markt met een hoog beschermingsniveau. Het zet diverse instrumenten in om illegale praktijken en criminaliteit rondom kansspelen te voorkomen, te verstoren en te bestraffen. Het brengt alle stakeholders in positie om verantwoordelijkheid te nemen en zorgt voor een duidelijke rolverdeling daarin. Het kansspelbeleid borgt tot slot dat mensen die kansspelgerelateerde schade ondervinden worden geholpen.

1.3. Doelstellingen kansspelbeleid

Op basis van deze missie stuur ik op de volgende doelstellingen:

- Bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade;
- Tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit;
- Verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod.

Dit betekent dat ik de oude doelstelling om verslaving te voorkomen en consumenten te beschermen samenneem en tevens verbreed naar preventie van en hulp bij kansspelgerelateerde schade. Het rapport van de NRV, de evaluatie van de Wet koa en (internationale) rapporten van verslavingsexperts schrijven allen: kijk breder dan alleen verslaving. Deelname aan kansspelen (met name de risicovolle kansspelen) kan niet alleen leiden tot verslaving, maar al dan niet voortvloeiend uit verslaving, ook tot vereenzaming, schulden, depressie en suicide. De overheid spant zich in om ook andere schade te voorkomen, zoals financiële schade (wat vaak ook weer wijst op andere soorten schade) en sociale problemen en waar noodzakelijk koppeling aan het daarvoor beschikbare hulpaanbod, zoals schuldhulp. Deze bescherming reikt uiteraard niet zover dat het de eigen verantwoordelijkheid voor keuzes wegneemt, maar het legt wel een inspanningsverplichting ter voorkoming van schade bij alle actoren. Verder richt de bescherming zich niet alleen op spelers, de consument, maar op alle burgers. Dus ook op mensen die (nog) niet spelen. Daarbij

¹¹ Kanalisatie is de mate waarin spelers gebruik maken van het legale aanbod. Kanalisatie wordt uitgedrukt in een percentage, de kanalisatiegraad, waarbij de mate waarin spelers gebruik maken van het legale aanbod wordt afgezet tegen de totale deelname aan kansspelen (legaal en illegaal). Voor de meting van deelname aan kansspelen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het aantal spelers, naar brutospelresultaat (BSR) of naar webverkeer.

¹² Zie ook: Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, p 170: «Een betere handhaving van de illegale markt, die daardoor minder goed vindbaar en minder aantrekkelijk is, kan ruimte creëren om ook het vergunde aanbod strenger te reguleren zonder dat een afname van attractiviteit daar leidt tot dekanalisatie.»

zet ik in het bijzonder in op de bescherming van jeugdigen: minderjarigen en jongvolwassenen. Zij komen in aanraking met kansspelen op een moment dat ze sterk beïnvloedbaar zijn en daardoor zeer vatbaar zijn voor de risico's van kansspelen. Voor deze groep is gokken zeker geen onschuldige vrijetijdsbesteding.

De oude doelstelling van consumentenbescherming komt daarmee als zelfstandige doelstelling te vervallen en wordt verbreed. Dit betekent dat niet alleen deelnemers aan kansspelen moeten worden geïnformeerd over bijvoorbeeld winstkansen en dat het spel eerlijk moet verlopen. Ook burgers die nog niet deelnemen aan kansspelen moeten worden beschermd door hen bewust te maken van de risico's die eraan kunnen kleven. Bij de meest risicovolle vormen van kansspelen past zelfs ontmoedigingsbeleid, waaronder in het geval van jongvolwassenen een verhoging van de leeftijdsgrens voor deelname.

De doelstelling om kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude tegen te gaan laat ik onverkort in stand. De regelgeving op het gebied van witwassen en de Sanctiewet wordt in de komende jaren door EU-rechtelijke ontwikkelingen verder aangescherpt.¹³ Ik vind het belangrijk dat de kansspelsector gecommitteerd blijft aan de naleving van deze regelgeving.

Naast de aanpak van fraude en witwassen is het van belang om blijvend in te zetten op het verhinderen van deelname aan illegaal spel en het tegengaan van illegaal aanbod. Hoe strenger gereguleerd het vergunde aanbod is, des te meer ook ingezet moet worden op het tegengaan van illegaal aanbod. Een deel van de spelers kijkt hoe (financieel) aantrekkelijk een spel is en wijkt dan uit naar illegaal aanbod. Deze groep ervaart dan wel vaak de meeste schade, omdat in deze groep het aantal risico- en probleemspelers hoog is. Juist daarom is het uitdrukkelijk van belang om deelname aan illegaal spel voor zover mogelijk te verhinderen en illegaal aanbod gericht op Nederland te bestrijden. Dit heeft voor mij prioriteit en betekent dat niet alleen wordt ingezet op het aanpakken van illegaal aanbod, maar ook de toegang tot illegaal spel wordt bestreden. Daarvoor moet ook het faciliteren daarvan via mediaplatforms wordt bestreden, illegale reclame worden tegengegaan en moet het financiële dienstverleners worden verboden hun diensten voor illegale partijen te verrichten.

In dat licht is ook de kanalisatiegraad naar legaal aanbod niet het belangrijkste instrument om de doelstellingen te halen. Het is van belang om te voorkomen dat een deel van de burgers, vaak de risico- en probleemspelers, uitwijkt en in het gedrag escaleert bij illegale aanbieders, waar geen beschermingsmaatregelen van kracht zijn. Daarvoor is het niet relevant in welke mate anderen bij legale aanbieders wel met bescherming spelen. De relevante vraag is in hoeverre de toegang tot illegaal aanbod kan worden tegengegaan. Kanalisatie is in die zin een graadmeter, maar geen zelfstandig instrument om de bescherming van mensen te verbeteren. Dit laat overigens onverlet dat vergunde aanbieders zich aan de strenge kaders moeten houden om de beoogde bescherming in de legale markt ook te realiseren.

¹³ Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees parlement en de Raad van 31 mei 2024 ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (PB L 2024/1624 van 19.6.2024).

Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (PB L 2024/1640 van 19.6.2024).

1.4. Consequenties nieuwe doelstellingen

Uit de nieuwe visie die de bescherming van burgers vooropstelt, volgt een restrictiever kansspelbeleid dan het huidige beleid. Dit restrictievere beleid leidt tot beperkingen in het aanbod van kansspelen. Dit geldt zowel voor legaal aanbod door strenge regelgeving als ook voor illegaal aanbod door een hardere en intensievere aanpak. Bij de uitwerking van de visie en doelstellingen in wet- en regelgeving moeten nadere keuzes gemaakt worden die de mate van restrictie bepalen. Denk bijvoorbeeld aan keuzes met betrekking tot reclame- en/of aanbodbeperkingen of keuzes over de mate waarin ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd. Daarbij geldt, hoe groter de risico's zijn die aan het betreffende kansspel kleven, des te sterker in beginsel ook de beperkingen en de ontmoediging tot deelname zijn.

De oude visie ging uit van zoveel mogelijk open kansspelmarkten waarin concurrentie zorgt voor attractief legaal aanbod. Nu de nieuwe visie uitgaat van het bieden van slechts het noodzakelijke aanbod aan kansspelen om aan de vraag te voldoen en de bescherming van burgers te waarborgen, is het logisch om de status quo te hanteren als het gaat om de marktordening van de verschillende kansspelproducten. De ervaringen met de opening van de online markt hebben immers geleerd dat een goede concurrentiepositie van marktpartijen altijd een belangrijke rol blijft spelen in de exploitatie van hun bedrijf en dat dit veelal ten koste kan gaan van het belang van de bescherming van burgers.

Er moet voor het kansspelbeleid een evenwichtig en transparant stelsel gecreëerd worden waarin de maatschappelijke opgave om mensen te beschermen tegen schadelijke effecten van kansspelen vooropstaat en alle betrokken partijen verantwoordelijk opereren binnen duidelijke kaders. De overheid zorgt voor duidelijke regels en een systeem waarin alle partijen weten wat er van hen wordt verwacht en wat zij van anderen mogen verwachten. Daarnaast stimuleert de overheid dat alle belanghebbenden in positie worden gebracht om verantwoordelijkheid te nemen. Dit is nodig om de doelstellingen te behalen. Dit vraagt een brede aanpak van de overheid, die verder gaat dan enkel wet- en regelgeving. Eerder maakte een dergelijke brede aanpak niet expliciet onderdeel uit van de visie op kansspelen.

Belangrijke belanghebbenden zijn de vergunde aanbieders in alle marktsegmenten van kansspelen, ook landgebonden. Een economisch gezonde vergunde kansspelmarkt is noodzakelijk voor het creëren van een duurzame en verantwoorde markt waarin de bescherming van mensen prioriteit krijgt. Om dit te realiseren is het noodzakelijk dat ook kleinere ondernemers financieel ruimte houden voor innovatie en investering in verantwoord spel, wat uiteindelijk ten goede komt aan de consumenten en de economie en waardoor de concurrentiepositie ten opzichte van illegale aanbieders niet onnodig wordt verslechterd.

Verschillende organisaties bepleiten al jaren dat de afdracht aan goede doelen (voor loterijen) een zelfstandig kansspeldoel zou moeten zijn. Hier kies ik niet voor. Dit is niet in lijn met mijn visie waarbij bescherming van burgers centraal staat en kansspelen worden behandeld als activiteiten die risico's meebrengen, zoals verslaving en financiële schade. Hoewel die risico's aanzienlijk kleiner zijn bij loterijen ten opzichte van de risicovolle kansspelen op afstand, bestaan ook bij loterijen risico's op schade. Als afdrachten een apart kansspeldoel zouden vormen, zou dit een prikkel introduceren om deelname aan loterijen te stimuleren en dit verdraagt zich niet met mijn andere doelstellingen.

De uitgangspunten, missie en doelstellingen gelden voor het hele kansspelbeleid en zullen in de komende jaren voor de verschillende kansspelproducten en markten verder geoperationaliseerd worden. In verband met de urgentie om de zorgelijke ontwikkelingen bij kansspelen op afstand te lijf te gaan en de beperkingen aan capaciteit kies ik ervoor eerst maatregelen voor de online kansspelmarkt te treffen.

2. De evaluatie van de Wet koa

2.1. Samenvatting evaluatie

Met de Wet koa is beoogd de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen op afstand te leiden naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Dit aanbod zou waarborgen moeten hebben ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van kansspelgerelateerde fraude en criminaliteit. Door deze waarborgen zouden spelers binnen het legale aanbod beter beschermd zijn dan bij illegale aanbieders van kansspelen op afstand, die zich doorgaans niet aan regels houden. De evaluatie beschrijft hoe het beleid met betrekking tot kansspelen op afstand tot stand is gekomen, toetst de logica van het beleid en gaat in op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de Wet koa zijn behaald. Het rapport sluit af met aanbevelingen voor verbetering van de regulering van kansspelen op afstand.¹⁴

De algemene conclusie van de onderzoekers is dat de Wet koa tot op heden (nog) niet heeft bijgedragen aan een dermate verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod dat gesteld kan worden dat de beleidsdoelstellingen van het beleid voor kansspelen op afstand op korte of lange termijn bereikt zullen worden.¹⁵ Ook heeft het beleid geleid tot een grote groep nieuwe spelers, waaronder relatief veel jongvolwassenen. Op basis van het oorspronkelijke beleid en de vastgestelde uitvoeringspraktijk kan volgens de onderzoekers worden verwacht dat er, met name bij deze groep, in de toekomst schade op zal treden als gevolg van het beleid. De Wet koa heeft wel geleid tot een betrouwbaar aanbod en tot een mate van controleerbaarheid en controle die groter is dan bij illegaal aanbod het geval is. In de analyses van de onderzoekers konden de effecten van recente aanscherpingen van regelgeving nog niet worden meegenomen, zoals het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag.

De evaluatie geeft aanbevelingen voor verbetering van de Wet koa. Samengevat worden de volgende aanbevelingen gedaan:¹⁶

- Onderzocht moet worden op welke wijze de expertise van deskundigen benut kan worden bij het verbeteren van de invulling van de zorgplicht bij aanbieders. De invulling van de zorgplicht moet worden verbeterd, door bijvoorbeeld een centraal verslavingspreventiebeleid.
- Het doel van verslavingspreventie moet worden verbreed naar het tegengaan van gokgerelateerde schade. Om spelers beter te beschermen tegen deze schade moeten ook maatregelen worden genomen in de wet- en regelgeving. Ook zouden meer partijen betrokken moeten worden bij het kansspelbeleid, zoals schuldhelpverlening.
- Overkoepelende bescherming, spelers moeten bij het gehele vergunde aanbod beschermd worden, niet alleen bij individuele aanbieders. Bijvoorbeeld door overkoepelende speellimieten.

¹⁴ Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, p 8 e.v.

¹⁵ Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, p 165.

¹⁶ Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, p 171 en 172.

- Onderzocht moet worden op welke wijze de huidige reclameregels voor kansspelen op afstand aangescherpt kunnen worden, zodat kwetsbare mensen geen reclame voor kansspelen op afstand meer te zien krijgen.
- Onderzocht moet worden hoe knelpunten met betrekking tot de informatiedeling rondom matchfixing en sporttuchtrechtelijke overtredingen opgelost kunnen worden.
- Voor de handhaving van het illegale aanbod en toezicht op het legale aanbod is het van belang dat de Ksa aanvullende handhavings- en toezichtinstrumenten krijgt. Bijvoorbeeld de bevoegdheid om DNS-blokkades op te leggen.¹⁷ Voor beter toezicht zou de Ksa gebaat zijn bij mystery guestonderzoek in de speelomgeving. Ook het kunnen schorsen van een vergunning zonder voornemen tot intrekking wordt aanbevolen.
- Parallel aan het handhaven van illegale aanbieders zou de Ksa meer gebruik moeten maken van de bevoegdheid om bindende aanwijzingen te geven aan partijen in het ecosysteem van een illegale aanbieder, zoals een hostingpartij of betaalprovider. Dit om de toegang tot illegale aanbieders voor spelers te beperken en de veronderstelde legitimiteit te verminderen.
- Aanbiederoverstijgende spelersdata zou beschikbaar moeten komen voor onderzoek.

2.2. Aanvullende systeemanalyse

In aanvulling op de evaluatie van de Wet koa heb ik TNO gevraagd om een systeemanalyse uit te voeren naar het systeem van kansspelen op afstand.¹⁸ Het rapport laat het belang zien van effectieve remmende mechanismen om de groei en problematiek van online kansspelen bij te sturen, omdat een eenmaal ingeslagen pad van onmatig spelgedrag enorm escalerende effecten kan hebben.¹⁹ Daarbij ontstaat schade veel breder dan alleen bij de speler zelf. Ook moet niet worden onderschat hoe groot de invloed kan zijn van een sociale groep, waarbinnen online kansspelen als vermaak en normaal worden gezien, terwijl het gaat om risicovolle kansspelen. Het economisch belang van aanbieders voedt deze dynamiek, omdat winstgevendheid direct gekoppeld is aan meer spelers en frequentere en hogere inzet. Het illegale aanbod blijft daarnaast altijd aanwezig, wat een alternatieve route biedt voor spelers die door remmende maatregelen worden ontmoedigd binnen de legale markt te spelen. Dat betekent dat vroege interventies erg belangrijk zijn en niet alleen beperkt moeten blijven tot kwetsbare groepen. Ook is het creëren van attractief legaal aanbod ten opzichte van illegaal aanbod niet van doorslaggevend belang voor de bescherming van mensen. Het inrichten van de juiste beschermingsniveaus, tijdige interventies om escalerend spelgedrag te voorkomen en het afsluiten van de toegang tot illegaal aanbod zijn belangrijk.

TNO geeft op basis van de systeemanalyse denkrichtingen voor de ontwikkeling van beleid:²⁰

¹⁷ Het Domain Name System (DNS) is de dienst die een domeinnaam en het IP-adres van een server aan elkaar koppelt. DNS-blokking is een techniek die beschermt tegen kwaadaardig internetverkeer door domeinnamen te blokkeren waarvan bekend is dat ze illegaal zijn.

¹⁸ TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem. Met deze systeemanalyse zijn de causale dynamiek in consumentengedrag en marktgedrag in beeld gebracht in relatie tot beleidsontwikkelingen en externe beïnvloedingsfactoren.

¹⁹ TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem, p. 4.

²⁰ TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem, p. 47 en 48.

- **Speleigenschappen en speelgedrag:** beïnvloeden door limieten te stellen op speeltijd, speelsnelheid en andere risico verhogende spel- en platformeigenschappen die escalatie in het speelgedrag kunnen afremmen;
- **Reclame en werving:** verder beperken van (gepersonaliseerde) reclame en werving kan het initiëren en escaleren van gokgedrag verder beperken;
- **Zorgplicht van aanbieders:** de escalatie van gokproblematiek zo veel als mogelijk beperken. Zorg voor duidelijke richtlijnen voor aanbieders voor signalering van, en interventies bij, risicovol speelgedrag. Weeg hierin mee dat ook gokgedrag dat nog niet als «verslaafd» is aan te merken schadelijk kan zijn voor de speler en de sociale omgeving. Dit vraagt aangescherpte richtlijnen en betere naleving door handhaving.;
- **Integrale signalering en reactie op problematisch gokgedrag:** door overkoepelende systemen in te richten voor limieten, signalering en de inzet van interventies;
- **Toeleiding naar zorg en verminderen stigma:** verbeter de bewustwording van risico's, vergroot de bekendheid van en toegang tot zorg, en stimuleer openheid over gokproblemen;
- **Aanpak bekendheid en bereikbaarheid van illegaal aanbod:** intensiveer handhaving en samenwerking met commerciële partijen en internationale partners om het gebruik van illegale aanbieders verder te belemmeren. Werp barrières op die de bereikbaarheid en bekendheid van het illegale aanbod kunnen terugdringen onder gemiddelde spelers.

Deze aanbevelingen bevestigen de noodzaak van maatregelen en heb ik betrokken bij mijn voorstellen waar ik in hoofdstuk 3 nader op in ga.

2.3. Rapport Effecten op de online gokmarkt

De Ksa levert ten aanzien van de marktontwikkelingen bij kansspelen op afstand twee keer per jaar een monitoringsrapportage op. Ik heb de Ksa gevraagd om tussentijds de eerste effecten na de inwerkingtreding van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 per 1 oktober 2024 in beeld te brengen.²¹

Het rapport laat zien dat de beschermende maatregelen die sinds 1 oktober 2024 van kracht zijn geworden effectief zijn. Spelers verliezen minder hoge bedragen door deze maatregelen.²² Gevreesd werd dat spelers mogelijk deze maatregel zouden omzeilen door bij andere vergunde aanbieders spelersaccounts aan te maken, maar het aantal spelersaccounts blijkt niet harder te groeien dan voor inwerkingtreding van de maatregelen. In het onderzoek is ook gekeken wat de gevolgen van de maatregelen zijn op de kanalisatie in termen van spelers. Deze kanalisatie was met 95 procent hoog en blijft nog steeds hoog met 91 procent in het vierde kwartaal van 2024. Er is wel effect op het brutospelresultaat (bsr) van legale aanbieders. Dit is nu ongeveer 10% lager dan voor de invoering van de maatregelen. Er moet ook rekening mee worden gehouden dat sommige spelers zijn uitgeweken naar illegaal aanbod.

²¹ Kansspelautoriteit (2025). Effecten op de online gokmarkt – Nieuwe regels spelersbescherming 2024.

²² Dit bedrag daalt van 117 euro per account per maand voor oktober 2024 naar 83 euro na oktober.

De Ksa heeft in deze rapportage tevens in beeld gebracht hoeveel geld wordt uitgegeven aan kansspelen in de vergunde markt en bij illegale aanbieders.²³ Hieruit blijkt dat de kanalisatie in termen van geld (bsr) in de afgelopen jaren te hoog is ingeschat. Op dit moment is de kanalisatie in termen van geld, mede als gevolg van de nieuwe maatregelen, 49 procent.²⁴ Gecombineerd met de cijfers van de kanalisatie van spelers levert dit het volgende beeld op. Negentig procent van de spelers speelt legaal en zorgt voor circa vijftig procent van de totale uitgaven aan online gokken. Tien procent van de spelers speelt bij illegale aanbieders. Deze groep is verantwoordelijk voor de andere vijftig procent van de uitgaven aan online kansspelen. Dit laat zien dat met name spelers die veel geld uitgeven aan kansspelen uitwijken naar illegaal aanbod. Deze groep bestaat voor een aanmerkelijk deel uit risico- en probleemspelers, hetgeen betekent dat hier de schade door kansspelen dan ook hoog is. Dit bevestigt voor mij nogmaals het belang om deelname aan illegaal spel zoveel mogelijk te verhinderen en illegaal aanbod gericht op Nederland te bestrijden. Het is van belang dat een balans wordt gevonden in het verbeteren van de bescherming van mensen binnen het legale aanbod en het tegengaan van toestroom naar illegaal aanbod.

2.4. Beleidsreactie

In mijn brief van 10 oktober 2024 heb ik aangegeven wat in de afgelopen tijd is gedaan binnen de huidige wettelijke kaders, zoals het verbod op de inzet van rolmodellen, het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka), de Regeling speellimieten en bewustere speelgedrag, bewustwordingsactiviteiten en de inrichting van een expertisecentrum gokken bij het Trimbos-instituut.²⁵ De aanbevelingen uit de evaluatie geven echter aanleiding om daarnaast fundamentele verbeteringen door te voeren. Ik onderschrijf de conclusies van de onderzoekers van de wetsevaluatie. De evaluatie levert een zorgelijk beeld van de beperkte bescherming van consumenten tegen de risico's van online gokken op. De conclusies laten zien dat een vergunde markt voor kansspelen op afstand van meerwaarde kan zijn voor de bescherming van consumenten, maar dat de huidige wet- en regelgeving vergaande verbetering behoeven om dit doel te bereiken. Ik kan mij vinden in de aanbevelingen uit de evaluatie. Zij geven in combinatie met bovengeschetste visie op kansspelen aanleiding tot fundamentele wijzigingen in wet- en regelgeving, die ik in het derde deel van deze brief uiteenzet. In bijlage 1 is een overzicht van deze maatregelen opgenomen, waarbij per maatregel is aangegeven welke aanbeveling uit de evaluatie, moties en toezeggingen dit betreft.

Met deze opvolging meen ik ook opvolging te geven aan verzoeken die uw Kamer heeft geformuleerd in aangenomen moties, de voorstellen in de initiatiefnota van de leden Boswijk (CDA) en Diederik van Dijk (SGP) en de gepubliceerde onderwerpen van het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel van de leden Bikker (ChristenUnie) en Van Nispen (SP).

²³ De Ksa heeft voor dit rapport een nieuwe methodiek gebruikt. 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 Ksa beschikking over een andere methode om kanalisatie in termen van geld te meten. Deze methode is aangedragen door de Nederlandse Loterij. De Ksa heeft de methode gevalideerd en gekalibreerd met eigen data. Uitleg over de methode en validering wordt gegeven in een apart document bij het rapport met technische toelichting.

²⁴ 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.

²⁵ *Kamerstukken II, 2024/25, 24 557, nr. 243*

Op één fundamenteel punt kan ik voornoemde initiatiefnota niet volgen: dit is het voorstel de Wet koa in te trekken. De noodzaak hiertoe komt niet naar voren uit de evaluatie en past ook niet bij mijn uitgangspunten en doelstellingen voor het kansspelbeleid. Legaal aanbod acht ik nodig om mensen die willen deelnemen aan kansspelen te kunnen beschermen in een gereguleerde omgeving. Dit volgt ook uit de uitgangspunten dat er altijd mensen zijn die willen gokken en illegaal aanbod nooit volledig kan worden tegengegaan. Ik zal daarom geen voorstel doen om de Wet koa in te trekken, maar wel stevig herzien en forse wijzigingen doorvoeren.

3. Voorstellen voor wijzigingen van wet- en regelgeving ten aanzien van kansspelen op afstand

Ik kom zo snel als mogelijk met wijzigingsvoorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand. Om mensen effectief te beschermen moeten maatregelen in samenhang worden genomen. De meest risicovolle kansspelen kennen een escalerende dynamiek die niet met een enkele maatregel of aanscherping van de wet kan worden doorbroken. Er zijn verschillende maatregelen nodig die als samenhangend systeem versterkend werken in de bescherming van mensen. In totaal tref ik dertien maatregelen.

De maatregelen heb ik onderverdeeld in thema's en licht ik hieronder toe.

3.1 Algemene wijzigingen

- In zijn algemeenheid zijn wijzigingen benodigd waarmee de grondslagen in de Wok in lijn worden gebracht met de visie die de bescherming van mensen en het voorkomen van kansspelgerelateerde schade vooropstelt. Dit betekent dat de vrijheid beperkt wordt van spelers om keuzes te maken. Ook betekent dit dat de vrijheid van aanbieders beperkt wordt om keuzes te maken in de mate van bescherming en preventie (Maatregel 1).
- Daarnaast zijn algemene wijzigingen benodigd in de normadressaat van de Wok, zodat niet alleen aanbieders, maar bijvoorbeeld ook marketingbedrijven, en internetplatforms rechtstreeks en stevig kunnen worden aangesproken op het plaatsen van niet toegestane reclames of financiële instellingen kunnen worden aangesproken op het faciliteren van illegaal gokken en het ecosysteem van illegaal aanbod kan worden doorbroken (Maatregel 2).
- Ook behoort tot de algemene wijzigingen het beter wettelijk verankeren van verschillen in risico's van kansspelen (Maatregel 3).
- Tot slot veranker ik de bescherming van jeugdigen steviger in de wet door de minimumleeftijd voor deelname aan de meest risicovolle kansspelen te verhogen naar 21 jaar (Maatregel 4).

3.2. Verdere concretisering en aanscherping van de zorgplicht van aanbieders en invoeren van overkoepelende speellimieten

- Via de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en de Beleidsregels verantwoord spelen 2024 is de zorgplicht reeds verder ingevuld, respectievelijk geconcretiseerd met richtlijnen voor wanneer aanbieders moeten ingrijpen en informeren.²⁶ Ik zal de zorgplicht verder concretiseren en aanscherpen (Maatregel 5). Dit doe ik mede op basis van de effecten van de eerdere aanscherping. Ik verwacht dat de wijziging deels mogelijk is in lagere regelgeving, maar uitgezocht moet worden of belangrijke kaders op het niveau van wet of algemene maatregel van bestuur nodig zijn. De vernieuwde zorgplichtregels

²⁶ Beleidsregel verantwoord spelen 2024 (*Stcrt.* 2024, nr. 18177)

komen tot stand op basis van onderzoek en adviezen van onafhankelijke experts. Hier neem ik ook de motie Van Nispen c.s. in mee, om te bezien wat nodig is om effectiever en steviger op te treden tegen gokbedrijven die tekortschieten in hun zorgplicht en verslavingspreventiebeleid.²⁷

- De wetsevaluatie beveelt aan om tot aanbieder overstijgende functionaliteiten ten aanzien van speelgedrag te komen. Mede naar aanleiding van de motie Bikker c.s. heb ik onderzocht hoe overkoepelende speellimieten mogelijk gemaakt kunnen worden.²⁸ Op basis van dit onderzoek kies ik voor het invoeren van een overkoepelende stortingslimiet met een financiële draagkrachttoets (Maatregel 6). Daarbij komt er een centrale functionaliteit waar de speellimieten van spelers worden geregistreerd en bijgehouden. Er wordt vervolgens een draagkrachttoets ingebouwd wanneer spelers boven een limiet willen spelen. De contouren van overkoepelende speellimieten zijn uitgewerkt en worden nader geschetst in de bijlage bij deze brief. Verdere overkoepelende maatregelen zijn pas aan de orde op het moment dat blijkt dat het voorgaande niet voldoende effectief is.

3.3. Verder inperken van reclame voor kansspelen op afstand

- Ik zal een verbod met «nee, tenzij» voor reclame voor kansspelen op afstand inrichten. Hiermee kan beter gestuurd worden op welke reclame toegestaan is en dit maakt toezicht en handhaving voor de Ksa makkelijker (Maatregel 7).
- Nader onderzoek naar de werking van Besluit orka is nodig voor de invulling van «tenzij». Van belang is om te kijken in hoeverre ook gerichte reclame nog toegestaan zou moeten zijn, bijvoorbeeld door persoonlijke berichten. In het licht van de gedachte dat alleen noodzakelijke reclame wordt toegestaan en om verplaatsingseffecten naar andere marketing te voorkomen wordt ook naar bonussen en promotionele kansspelen gekeken. Ten slotte wil ik onderscheid aanbrengen in de waarschuwende tekst die voor risicovolle en minder risicovolle kansspelen (loterijen) geldt. Daarbij is het nog van belang om eerst inzichtelijk te krijgen wat de effecten van een waarschuwende tekst zijn.

3.4. Uitbreiding van de bevoegdheden van de Ksa om illegale aanbieders aan te pakken en uitbreiding van bevoegdheden voor toezicht op legaal aanbod

- Wat betreft handhaving worden de bevoegdheden van de Ksa uitgebreid om beter op te kunnen treden tegen illegale aanbieders.
- Dan gaat het om het op zwart kunnen zetten of blokkeren van websites en het kunnen aanspreken van derde partijen, zoals providers of banken, op het aanbieden van hun diensten aan illegale aanbieders (Maatregel 8).
- Ook wordt bezien hoe de toezichtslacune dat de Ksa nu geen direct toezicht houdt binnen de speelomgeving kan worden weggenomen. Het is nog niet duidelijk of het mogelijk is om hiervoor valse identiteiten in te richten. Het is daarbij ook de vraag in hoeverre een wijziging van de Wok volstaat om deze bevoegdheid te regelen (Maatregel 9).
- Voor betere handhaving binnen het vergunde aanbod wordt een bevoegdheid gecreëerd om vergunningen zelfstandig te schorsen, zonder dat er een voornemen tot intrekking van de vergunning hoeft te bestaan (Maatregel 10).

²⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VI, nr. 63

²⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VI, nr. 60

3.5. Maatregelen die onderzoek en preventie beter faciliteren

- Aanpassingen van CRUKS kunnen verslavingspreventie faciliteren. Er zijn verschillende voorstellen gedaan om CRUKS beter te laten werken bij vrijwillige en onvrijwillige uitsluiting in moties, rapporten en door de Ksa. Ik wil de werking van CRUKS verbeteren. Dan gaat het om een snellere, bijvoorbeeld voorwaardelijke, inschrijving in CRUKS bij onvrijwillige inschrijving, het verlengen van de minimale inschrijvings termijn en monitoring van mensen die weer willen gokken nadat de inschrijving in CRUKS is geëindigd (Maatregel 11).
- In de evaluatie wordt aangegeven dat de informatie-uitwisseling rond matchfixing beter moet.²⁹ Een van de problemen hierbij is dat informatie rond matchfixing veelal ook aan de Financial Intelligence Unit (FIU) gemeld moet worden op basis van antiwitwaswetgeving. Meldingen aan de FIU in het kader van antiwitwaswetgeving staan echter verdere verstrekking van die informatie in de weg. Het vergt nadere analyses om te beziën of en hoe dit oplosbaar is. Er bestaan hier afhankelijkheden met betrekking tot wetgeving en informatiedeling binnen integriteit van de sport en informatiedeling van vermoedens van witwassen. Ik zal kijken in hoeverre informatiedeling kan worden verbeterd binnen mijn beleidsterrein en de samenwerking zoeken met de nodige collega's waar het andere beleidsterreinen betreft (Maatregel 12).
- Ik deel de breed gedragen wens om data beschikbaar te stellen voor onderzoek. Daarom creëer ik een grondslag in de Wok voor het gebruik van data uit de controle databank (CDB) bij de Ksa voor onderzoeksdoeleinden. Ook gaat het om het gepseudonimiseerd kunnen verkrijgen van data voor wetenschappelijk onderzoek om op deze wijze spelers over de aanbieders heen te kunnen volgen (Maatregel 13). Ik neem daarin ook de motie van het lid Ceder (CU) mee om de Nationaal Rapporteur Verslavingen toegang te verlenen tot dezelfde data als de Kansspelautoriteit zodat deze onderzoek kan doen naar gokgedrag en gokverslaving.³⁰

3.6. Uitvoering en planning beleidswijzigingen

Voor alle genoemde maatregelen geldt dat deze moeten zijn gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Tevens moet onderbouwd worden dat de gekozen oplossing op een proportionele wijze bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen. Deze onderbouwing zal op basis van het beleidskompas en onderliggend onderzoek opgesteld worden. De realisatie van de hierboven beschreven maatregelen staat daarbij centraal. Daarnaast kijk ik met een open blik naar eventuele aanvullende maatregelen die uit de onderzoeken en gesprekken met experts naar voren kunnen komen. In het meest gunstige scenario kan ik na afronding van bovengenoemde onderzoeken en het doorlopen van de beleidskompassen eind 2025 beginnen aan het formuleren van de wetteksten en de toelichting daarop. Afronding ten behoeve van consultatie voorzie ik niet eerder dan in 2026.

Daarbij geldt dat beperkte capaciteit efficiënt moet worden ingezet. Het stapelen van wetgevingstrajecten zou veel meer tijd in beslag nemen en de nodige logische samenhang van de wetgeving kunnen ondermijnen. Juist om dit te voorkomen is het aangewezen om één keer een voorstel te doen om de Wok te wijzigen na de wetsevaluatie. Ook moet er nog steeds rekening mee worden gehouden dat wetgevingscapaciteit beperkt is door wetgevingsprioriteiten die in het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma zijn gesteld. Ten aanzien van de beschikbare beleids capaciteit geldt

²⁹ Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, p 167.

³⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 VI, nr. 104

eveneens dat hierin keuzes gemaakt moeten worden ten opzichte van andere onderwerpen. Voor het kansspelbeleid zelf geldt dat andere (mogelijke) beleidswijzigingen, zoals ten aanzien van speelautomaten of loterijen, voorlopig niet kunnen worden opgepakt.

De implementatie van wijzigingen heeft mogelijk (financiële)gevolgen en eventuele doorwerking op de Rijksbegroting en op de Staatsdeelnemingen Nederlandse Loterij en Holland Casino. Dit zal ik in de loop van de verdere uitwerking in kaart brengen. De financiële gevolgen voor de Ksa worden gedekt binnen de begroting van Ksa en zo nodig door JenV.

3.7. Mogelijkheden voor versnelling

Ik heb bij het opstellen van de wijzigingsvoorstellen nadrukkelijk laten onderzoeken waar versnellingen mogelijk zijn, omdat ik het standpunt met uw Kamer deel dat onderwerpen zoals verdere beperkingen van reclame en meer handhavingsinstrumenten urgentie hebben. Randvoorwaarde bij een versnelling van onderdelen van de Wok is dat voor deze onderdelen het benodigde onderzoek gedaan is en dat de samenhang van regelgeving geborgd blijft. Daarom kan ik omtrent een versnelling van wetgeving geen andere toezegging doen dan dat ik dit zo snel als kan ter hand neem.

Het is mogelijk om lagere regelgeving aan te passen binnen het huidige wettelijke kader. Daarvoor geldt dat dan nog wel het oude uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid van de speler en de markt. Dit kan risico's van inconsistenties op een later moment mee brengen. Met dit risico op latere inconsistenties in gedachten, zullen de komende maanden de eerste effecten van de aangescherpte Beleidsregel verantwoord spelen 2024 (van de Ksa) en de Regeling speellimieten en bewustwer speelgedrag verder in beeld worden gebracht. Op basis van de uitkomsten hiervan wordt bezien of verdere wijzigingen wenselijk en mogelijk zijn rondom de zorgplicht, via beleidsregels respectievelijk een ministeriële regeling, die sneller gerealiseerd kunnen worden dan een wetswijziging of algemene maatregel van bestuur. Eventuele wijzigingen zouden afhankelijk van de aard en omvang nog in 2025 tot een consultatieversie gebracht kunnen worden. Ook kan worden gekeken naar mogelijkheden om binnen de huidige wettelijke kaders zeer risicovolle elementen in het spelaanbod van met name online speelautomaten te verbieden. Dit vergt nog nader onderzoek naar deze elementen. Dit onderzoek is verzocht aan het WODC en zal naar verwachting op zijn vroegst in de tweede helft van 2025 beschikbaar zijn.

Tot slot

Ik neem een fundamentele wijziging van de regels voor kansspelen op afstand in de Wet op de kansspelen ter hand. Om burgers effectief te kunnen beschermen en om kansspelgerelateerde criminaliteit en illegaal aanbod tegen te gaan, moet dit een samenhangend pakket aan maatregelen zijn. Daarbij vormt de nieuwe visie de basis en het toetsingskader voor de voorstellen. Ik heb u in deze brief aangegeven op welke onderwerpen ik wijzigingen wil aanbrengen en met welk doel. Ik wil nog in 2025 concrete beleidsvoorstellen voor wijzigingen uitgewerkt en dragend onderbouwd hebben en daarna in 2026 zo snel als mogelijk een voorstel voor wetswijziging in consultatie geven.

Naast het traject rond wet- en regelgeving blijf ik me inzetten voor andere belangrijke activiteiten die bijdragen aan een betere bescherming van mensen tegen de risico's van kansspelen. Het gaat dan om bewustwordingsactiviteiten en het verbeteren en verbreden van kennis over de

risico's van kansspelen. Het gaat ook om het verbeteren van verslavingspreventie en het breder inzetten van het netwerk van hulp- en zorgverleners rondom verslaving.

Ik verken daarnaast hoe op internationaal niveau een vuist kan worden gemaakt tegen illegaal aanbod. Met name op Europees niveau wil ik dat de aanpak van illegaal aanbod op de agenda komt. Ik vind het belangrijk dat daarin vervolgens ook breed expertise wordt ingeschakeld en vanuit verschillende disciplines (strafrecht, privaatrecht, ICT-recht) wordt meegedacht. Illegaal aanbod kan niet alleen worden tegengegaan door de aanbieders zelf aan te pakken. Het is juist ook van belang dat financiële dienstverleners, zoals banken, internet platforms en andere faciliteerders geen zaken meer doen met deze illegale aanbieders. De Kansspelautoriteit organiseert in dat kader in september 2025 een internationaal congres rondom veiliger gokken. Dit congres brengt kansspelmarkt toezicht-houders uit veelal Europese landen bijeen om met elkaar te komen tot gezamenlijke intenties en kennisuitwisseling teneinde de kansspelmarkt veiliger te maken.

Ten slotte vraagt de in deze brief geschetste visie op kansspelen om verdere operationalisering in beleid naar concrete subdoelstellingen, zoals op kansspelgerelateerde schade, kansspelverslaving en het tegengaan van illegaal aanbod en de wijze waarop deze subdoelstellingen kunnen worden bereikt. Ook is het van belang om indicatoren op te stellen en een nulmeting te doen om vervolgens de effecten van de beleidswijzigingen en de realisatie van de doelstellingen te kunnen meten. Deze aspecten neem ik mee in de periodieke rapportage van het kansspelbeleid in 2026.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken