Ministerie van Justitie en Veiligheid

de Staatssecretaris Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
14 februari 2025

Onze referentie

Bijlage(n)
1

nota

Brief visie op kansspelen en beleidsreactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand

Bijlage(n)

1. Brief visie op kansspelen en beleidsreactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand incl. zes bijlagen

1. Aanleiding

Aan de Tweede Kamer is een brief toegezegd voorafgaande aan het CD kansspelen van 27 maart 2025 over de nieuwe visie op kansspelen, de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, een reactie op de initiatiefnota van CDA en SGP met betrekking tot kansspelen op afstand en voorstellen voor wijzigingen van de Wet op de kansspelen naar aanleiding van de evaluatie.

Aan de Eerste Kamer is de toezegging gedaan om haar jaarlijks te informeren inzake het aantal afgegeven vergunningen, het aantal spelers, de ontwikkeling van de markt en reclame met betrekking tot kansspelen op afstand.[1] Voorgesteld wordt om de EK een afschrift van de brief aan de TK te doen toekomen. Daarnaast heeft de commissie van Justitie en Veiligheid op 4 januari 2025 besloten via tussenkomst van de griffie aan het WODC te vragen of zij bereid zijn om alle informatie die zij recent hierover naar buiten hebben gebracht te bundelen en na ontvangst van deze informatie het WODC-onderzoek over online gokken te agenderen teneinde te bezien of de commissie hierover in schriftelijk overleg wil treden met de Staatssecretaris Rechtsbescherming.

2. Geadviseerd besluit

- Instemmen met verzending van de brief en bijlagen na goedkeuring door de MR;
- Instemmen met het verzenden van een afschrift van de brief aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

De huidige visie op kansspelen stamt uit 2011. Deze visie neemt als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid van de speler en de markt. De Wet kansspelen op afstand (koa) is op deze visie gestoeld. Sinds de invoering van de Wet koa in 2021 is gebleken dat het aantal online gokkers toeneemt en de bescherming van (potentiële) gokkers onvoldoende is. Dit blijkt onder andere uit verschillende

[1] *Handelingen I* 2018/19, 33996, nr. 17, item 8

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
IenK

Datum
14 februari 2025

Onze referentie

onderzoeken, rapportages van de Kansspelautoriteit (Ksa) en de evaluatie van de Wet koa. Om deze zorgwekkende ontwikkeling tegen te gaan, zijn maatregelen, aangescherpte wetgeving en een nieuwe visie op het brede kansspelbeleid nodig. In deze conceptbrief wordt een nieuwe visie op kansspelen gepresenteerd die de bescherming van burgers centraal stelt. Daarnaast is het doel om meer in te zetten op het voorkomen van schade door gokken en breder in te zetten dan de eerdere doelstelling van verslavingspreventie. Ten slotte wordt het tegengaan van illegaal kansspelaanbod expliciet een doel. Op basis van deze nieuwe visie worden voorstellen gedaan voor wet- en regelgeving ten aanzien van online kansspelen die in de komende tijd moeten worden uitgewerkt.

4. Toelichting

In 2024 evalueerde het WODC de Wet kansspelen op afstand (koa). Op 5 november 2024 bood u het rapport 'Drie jaar legaal online gokken' aan de Tweede Kamer aan.[2] Hieruit blijkt dat de wet onvoldoende bijdroeg aan een verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod om de beleidsdoelstellingen op korte of lange termijn te realiseren. Tegelijkertijd leidde het beleid tot een aanzienlijke toename van nieuwe spelers, waaronder veel jongvolwassenen, wat de kans op schade vergroot. Wel droeg de wet bij aan een betrouwbaarder en een beter controleerbaar aanbod. Bij de aanbieding en tijdens de begrotingsbehandeling kondigde u een beleidsreactie aan, voorafgaand aan het commissiedebat komend voorjaar en een nieuwe visie op het kansspelbeleid.

De brief is vormgegeven langs de eerder besproken lijn van de visie en de onderwerpen die geïdentificeerd zijn om uit te werken als voorstel voor wijziging van wet- en regelgeving. Als eerste wordt de visie behandeld, vervolgens wordt ingegaan op de evaluatie van de Wet koa, de door TNO uitgevoerde systeemanalyse naar de dynamiek van kansspelen op afstand en de recente rapportage van de Ksa over de effecten van de nieuwe regels voor spelersbescherming uit 2024 en een beleidsreactie daarop gegeven.[3] De toegezegde appreciatie van de initiatiefnota van de leden Boswijk (CDA) en Van Dijk (SGP), alsmede een reactie op het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel van de leden Bikker (Christenunie) en Van Nispen (SP) worden in de het verlengde daarvan behandeld.[4] Vervolgens wordt ingegaan op de voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving, inclusief de als bijlage gevoegde contouren voor overkoepelende speellimieten, mede op basis van het als bijlage gevoegde onderzoek van D&B naar gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten.[5]

4.1. Politieke context

Het hoofdlijnenakkoord bevat geen afspraken met betrekking tot kansspelen. Ten behoeve van extra belastinginkomsten is in het hoofdlijnenakkoord een verhoging van de kansspelbelasting naar 37,8%, met een tussenstap van 30,5% naar 34,2%, opgenomen in het Belastingplan 2025.

---

[2] Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand
[3] Dialogic (2024). Drie jaar online gokken, Evaluatie van de Wet kansspelen op afstand. TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem. Kansspelautoriteit (2025). Effecten op de online gokmarkt – Nieuwe regels spelersbescherming 2024.
[4] Kamerstukken II 2024/25, 36628, nr. 2 en Initiatiefwet SP en CU. Gok niet met de toekomst van onze jongeren
[5] D&B (2025). Deelrapportage 2, WODC – Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten, interventies.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
IenK

Datum
14 februari 2025

Onze referentie

Het (online)kansspelbeleid is een politiek gevoelig onderwerp. De legalisering (in 2021) van kansspelen op afstand is samen met de visie uit 2011 in gang gezet door toenmalige staatssecretaris Teeven (VVD). Na opening van de online markt kwam vrij direct veel kritiek op de werking van deze nieuwe markt. Sommige partijen willen de legalisering van online kansspelen het liefst terugdraaien. Hiertoe strekt, primair, de initiatiefnota van de leden Boswijk (CDA) en Van Dijk (SGP).[6] Subsidiair strekt die onder meer tot beteugeling ervan. Anderen steunen de legalisering, maar maken zich ook zorgen over uitwassen of illegaal gokken. Naast CDA en SGP maken CU en SP zich veel zorgen over online kansspelen. Zij hebben daarom aangekondigd zelf met een initiatiefwetsvoorstel te komen.

Aan het slot van de vorige kabinetsperiode zijn met wisselend samengestelde meerderheden – partijen uit de toenmalige en uit de huidige coalitie - veel moties aangenomen tegen online kansspelen of ter beperking ervan, waaronder een significant aantal dat uw ambtsvoorganger had ontraden. Ondertussen zijn na inwerkingtreding van de Wet koa wel aanscherpingen via gedelegeerde regelgeving doorgevoerd, zoals een verbod op gebruik van rolmodellen en op ongerichte reclame (internet, bushokjes, sponsoring enz.) en ter zake speellimieten en bewuster speelgedrag.[7] Voor verder strekkende wijzigingen van de wet is het noodzakelijk om de onderliggende uitgangspunten te wijzigingen, anders kan niet worden voorzien in voldoende onderbouwing van vergaande aanscherpingen.

De Tweede Kamer is in afwachting van de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet koa en wenst in meerderheid dat een aantal thema's met urgentie worden opgepakt. Bij de brief is een bijlage gevoegd met een overzicht van voorgestelde maatregelen met daaraan gerelateerde moties en voorstellen uit de Kamer. Voorts is een overzicht gevoegd van aangenomen moties en toezeggingen vanaf oktober 2021 op het gebied van kansspelen.

4.2. Financiële overwegingen

De nieuwe visie en de aangekondigde wijzigingen hebben niet direct financiële consequenties. Voor de kosten die volgen uit het proces van voorbereiding van wetgeving is voldoende beleidsbudget beschikbaar. Financiële consequenties van de wijzigingsvoorstellen komen pas concreet in beeld op het moment dat deze nader zijn uitgewerkt. Deze worden doorgerekend.

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

4.3. Juridische overwegingen

Naast het voorgestelde wetgevingstraject hebben de leden Bikker (CU) en Van Nispen (SP) aangekondigd een voornemen te hebben om een initiatiefwetsvoorstel voor online kansspelen in te dienen. Als hiervoor ambtelijke bijstand wordt

[6] Kamerstukken II 2024/25, 36628, nr. 2.
[7] Regeling van 26 april 2022 tot wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (*Stcrt*. 2022, 11826). Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (*Stb.* 2023, 120). Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag van 12 juni 2024 (*Stcrt.* 2024, 19648).

verleend, zal er geen capaciteit vanuit wetgeving meer zijn om het eigen wetsvoorstel verder te brengen. Ook het afsplitsen of stapelen van wetgevingstrajecten binnen het kansspelbeleid is niet mogelijk met de beschikbare wetgevingscapaciteit. Op voorwaarde dat andere wetstrajecten worden gedeprioriteerd, ambtelijke bijstand en afsplitsing niet aan de orde zijn is wetgevingscapaciteit eind 2025 en 2026 haalbaar.

4.4. Krachtenveld

Bij de totstandkoming van de visie is het brede netwerk betrokken en om input gevraagd. Ook voor de evaluatie van de Wet koa hebben onderzoekers verschillende partijen bevraagd en geïnterviewd. Er is in de raadpleging rekening mee gehouden dat verslavingsdeskundigen, ervaringsdeskundigen en experts van de Ksa en andere ministeries de ruimte kregen om te adviseren. Daarnaast is ook de sector geraadpleegd en andere belanghebbende organisaties zoals het openbaar ministerie, de VNG, de consumentenbond, Geldfit, het Nibud en de VNB. Niet alle partijen hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt iets in te brengen.

Er is breed draagvlak voor de uitgangspunten van de nieuwe visie en ook voor de doelstellingen. Als het aankomt op de uitvoering en de mate waarin aanscherpingen worden gedaan, is het draagvlak wisselend.
Verslavingsdeskundigen vinden vaak de sommige voorstellen niet ver genoeg gaan. Vergunde aanbieders vinden dat een haalbaar en gezond businessmodel onder druk komt te staan en meer beperkingen van de vergunde sector, in combinatie met de verhoging van de kansspelbelasting, moeilijk uitvoerbaar zijn. Er is consensus bij alle partijen dat het van groot belang is om illegaal aanbod tegen te gaan.

Verschillende organisaties bepleiten al jaren dat de afdracht aan goede doelen (voor loterijen) een zelfstandig kansspeldoel zou moeten zijn. Hier kiest u in de brief niet voor. Dit is niet in lijn met de 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 de andere doelstellingen.

4.5. Communicatie

De brief is afgestemd via de voorportalen van de MR. Voorgesteld wordt om aan de brief een persbericht te koppelen en ook social media in te zetten.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.