



Staatssecretaris Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

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

nota

Beslisnota voortgangsbrief kansspelen op afstand 2024

Datum
27 september 2024

Projectnaam
Kansspelen

Onze referentie
5811519

Bijlage(n)

1. Kamerbrief
2. Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2024 (Kansspelautoriteit)
3. Werkwijze omgang met de kansspelsector

1. Aanleiding

- U heeft tijdens het mondelinge vragenuur op 10 september 2024 toegezegd om uiterlijk 10 oktober 2024 de Tweede Kamer te informeren over de ontwikkelingen van kansspelen op afstand. U heeft aangegeven in deze brief in te gaan op de uitvoering van de dit jaar door de Tweede Kamer aangenomen moties, de monitoringsrapportage van de Kansspelautoriteit en de stand van zaken op het gebied van verslavingspreventie.
- Met bijgevoegde brief doet u uw toezegging gestand. In verband met een toezegging aan de Eerste Kamer gaat de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer in afschrift ook naar de Eerste Kamer.

2. Geadviseerd besluit

1. Instemmen met verzending van bijgevoegde voortgangsbrief kansspelen op afstand aan de Tweede Kamer, met een afschrift aan de Eerste Kamer.
2. Specifieke beslispunten:
 - a. U wordt geadviseerd om in deze brief nog niet in te gaan op het tijdpad van de uitvoering van de moties die vragen om een wetswijziging. Pas na ontvangst van de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) kan een inschatting worden gemaakt van de omvang van de opgave. Daarnaast is nog geen besluit genomen over de inzet van wetgevingscapaciteit voor aanpassing van de Wet op de kansspelen (Wok).
 - b. Vaststellen van de voorgestelde werkwijze voor omgang met de kansspelsector en deze als bijlage aan de Kamers meezenden.

3. Kernpunten

- In de brief geeft u aan hoe u kijkt naar online kansspelen. U stelt de bescherming van mensen tegen de negatieve effecten van gokken voorop. U geeft aan dat bescherming ook de legitimatie is voor regulering van online kansspelen.
- U constateert tegelijkertijd dat sinds de regulering veel mensen zijn begonnen met gokken. De recente indicatieve kosten batenanalyse kansspelen¹ laat zien

¹

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z14691&did=2023D35464

dat daarmee ook de maatschappelijke kosten zijn toegenomen. Ook de recente LADIS-cijfers over personen in behandeling voor kansspelverslaving zijn een indicatie dat een evenwichtiger beleid nodig is om mensen te beschermen tegen de negatieve effecten van online gokken.

- U uit uw zorgen over deze ontwikkeling en kondigt aan dat u een wetswijziging zal voorbereiden van de Wok na de evaluatie van de Wet koa.² U geeft aan te streven naar één wetswijziging; dit is van belang voor consistentie en efficiëntie.
- De evaluatie van de Wet koa zal richtinggevend zijn voor aanpassingen van wet- en regelgeving en is, tezamen met lopende onderzoeken, benodigd voor een gedegen probleemanalyse en onderbouwing voor gekozen oplossingen. Deze evaluatie zal u in de week van 28 oktober 2024 naar de Tweede Kamer sturen, zoals toegezegd in het mondelinge vragenuur op 10 september 2024. U herhaalt in bijgevoegde brief dat u de Kamer uiterlijk 20 december 2024 nader informeert over uw voornemens om de Wok aan te scherpen.
- Vervolgens gaat u in op de ontwikkelingen op de online kansspelmarkt aan de hand van de monitoringsrapportage van de Ksa en het onderzoek van Atlas naar de mogelijke effecten van de verhoging van de kansspelbelasting. Hierna volgt een stand van zaken van de uitvoering van een aantal maatregelen uit de werkagenda verslavingspreventie kansspelen op afstand op het gebied van speellimieten, bewustwording, expertise en onderzoek.³
- In de brief staat u daarna uitgebreid stil bij hoe u omgaat met de tien moties die de Tweede Kamer op 16 april 2024 heeft aangenomen. In de toelichting hieronder wordt nader ingegaan op de uitvoering die u geeft aan deze moties. De meeste moties voert u uit door de gevraagde onderzoeken of acties uit te voeren. Daarbij geeft u aan dat u (indien van toepassing) op basis van de uitkomsten van de onderzoeken met een voorstel zal komen voor wijziging van wet- en of regelgeving. U komt in uw brief van 20 december 2024 terug op de moties die vragen om een verbod op online reclame voor online kansspelen en het verbieden van online kansspelen met een aantoonbaar zeer hoog risico (beiden lid van Nispen c.s.), aangezien zij fundamentele wijzigingen van de uitgangspunten van het kansspelbeleid en de wet vereisen. Het is passend een inhoudelijke reactie te geven op deze moties op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet koa.
- Tot slot informeert u de Tweede Kamer naar aanleiding van een tweetal toezeggingen van uw ambtsvoorganger over de uitspraak van de bestuursrechter in Oost-Brabant op 29 februari 2024 m.b.t. monopolievergunningen en over de openingstijden van Holland Casino.

4. Toelichting

De Tweede Kamer heeft op 16 april 2024 gestemd over dertien moties ingediend tijdens het Tweeminutendebat kansspelen van 11 april 2024. Drie moties zijn verworpen. De overige tien zijn aangenomen, waarvan zes moties die door uw ambtsvoorganger zijn ontraden. Kamerleden Tsegai (GL/PvdA) en Van Nispen (SP) hebben naar aanleiding van de stemming gevraagd om een reactie op de aangenomen moties. Uw ambtsvoorganger heeft de Tweede Kamer tijdens het commissiedebat op 7 maart 2024 tevens een brief over de voortgang op het gebied van kansspelen op afstand toegezegd voor het zomerreces. In verband met

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01>

³ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-b56d85339d3b787b8828881c7ed932440c26ca64/pdf>

de kabinetswissel besloot uw ambtsvoorganger deze voortgangsbrief niet te versturen en is niet schriftelijk gereageerd op de moties.

Uitvoering van de moties

- In de brief geeft u aan dat u met nadere onderzoeken en analyses voorbereidingen heeft getroffen om voorstellen voor gewijzigde wetgeving te kunnen doen. Tevens zijn het afgelopen jaar met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en met de wijziging van de beleidsregels van de Kansspelautoriteit de regels voor vergunninghouders met betrekking tot de uitvoering van de zorgplicht verder aangescherpt.⁴ Met bovenstaande acties geeft u invulling aan de motie van het lid Van Nispen c.s. die de regering verzoekt niet te wachten op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand, maar zo snel mogelijk maatregelen te nemen door het aanscherpen van vergunningsvoorwaarden en de lagere regelgeving en zo nodig met een spoedwet.⁵
- De volgende moties voert u uit door ze mee te nemen in een voorstel voor aanpassing van de Wok na de evaluatie van de Wet koa, waarbij randvoorwaarde is dat voldoende onderbouwing gevonden moet worden voor dergelijke wetsaanpassingen:
 - Om tot een voorstel te komen om kansspelaanbieders te verplichten BKR-toetsen uit te voeren en ook de rol van banken te verstevigen, zoals het (tijdelijk) blokkeren van betalingen (lid Van Nispen c.s.)⁶
 - Om in de wet en/of lagere regels mogelijk te maken dat de Ksa gebruik kan maken van fake ID's als extra middel voor controle op kansspelaanbieders (lid Van Nispen c.s.).⁷ *N.B. dit betreft een verstrekkende bevoegdheid, die momenteel is voorbehouden aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie. Op voorhand valt niet aan te geven of toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Ksa proportioneel en daarmee realiseerbaar is.*
- De volgende moties voert u uit door de gevraagde onderzoeken uit te voeren. Daarbij geeft u aan dat, indien uw onderzoek voldoende onderbouwing oplevert, u aanpassingen op deze punten zal regelen middels aanpassing van de Wok na de evaluatie van de Wet koa:
 - Om te onderzoeken hoe de positie van bewindvoerder en mentoren bij inschrijving van hun cliënten in het uitsluitingsregister Cruks kan worden versterkt en de Kamer hierover te informeren (leden Mutluer en Tseggai)⁸
 - Om bij de wetsevaluatie in kaart te brengen hoe in de Wok een helder onderscheid kan worden opgenomen tussen risicovolle en risicoarme kansspelen (leden Mutluer en Tseggai)⁹
 - Om te onderzoeken op welke manier de aansprakelijkheid van online kansspelaanbieders kan worden verruimd richting individuen wanneer de gokbedrijven de regels schenden omtrent de zorgplicht voor verslavingspreventie en verantwoord spelen (lid Van Nispen c.s.)¹⁰
- De volgende moties voert u uit met uitvoeringsbeleid:

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519

⁴ Regeling sbs: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-19648.html>; Beleidsregel verantwoord spelen (Ksa): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-18177.html>

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14563>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14560>

⁷ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14561>

⁸ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14549>

⁹ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14550>

¹⁰ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14558>

- Naar analogie van het protocol voor omgang met de tabaksindustrie te komen met een gelijkkluidend protocol voor de gehele Rijksoverheid voor de wijze van omgang met de online gokbedrijven (lid Bikker c.s.)¹¹
- Verzoek om direct zware maatregelen te nemen tegen buitenlandse casino's die zonder vergunning in Nederland hun diensten aanbieden aan Nederlandse spelers en om samen met andere Europese lidstaten op te trekken om Malta aan te spreken op de recent aangenomen wet en om tekst en uitleg te vragen, en de Kamer hierover spoedig te informeren (leden Krul en Boswijk)¹²
- De volgende moties zijn alleen uitvoerbaar na fundamentele wijzigingen van de uitgangspunten van het kansspelbeleid en de Wok. Daarom komt u in uw brief van 20 december 2024 hier op terug, na de evaluatie van de Wet koa:
 - Om online reclames voor online kansspelen, bijvoorbeeld via online activiteiten zoals advertenties, verbieden (lid Van Nispen c.s.)¹³
 - Om ervoor te zorgen dat online kansspelen met een aantoonbaar zeer hoog risico worden verboden (lid Van Nispen c.s.)¹⁴

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519

Tijdspad uitvoering moties en wetswijziging

- Voor een zorgvuldig proces, waarbij aan de hand van het beleidskompas voorkeursopties voor aanpassingen van wet- en regelgeving worden onderbouwd, is tijd nodig. Uitgewerkt dient te worden wat het probleem en doel van de maatregel is, wat de opties zijn om dat te realiseren, wat de gevolgen van deze opties zijn en wat de voorkeursoptie is. Waar informatie ontbreekt dient aanvullend onderzoek gedaan te worden; dit onderzoek is in gang gezet waar lacunes voorzien zijn.
- Het is de ambtelijke inschatting dat 2025 nodig is voor het uitwerken van deze onderbouwing voor de in de moties verzochte maatregelen en andere aanpassingen die volgen uit de wetgevingsbrieven van de Ksa. In deze inschatting zijn eventuele aanscherpingen die volgen uit de evaluatie niet meegenomen.
- Nadat de beleidsmatige uitwerking van maatregelen gereed is, kan een concept wetsvoorstel opgesteld worden. Het stapelen van wetgevingstrajecten zou daarbij tijd in beslag nemen en de nodige logische samenhang van de wetgeving kunnen ondermijnen. Daarom wordt geadviseerd om na de evaluatie van de Wet koa uw tijdspad te schetsen voor wijziging van de Wok (zie ook juridische overwegingen onder 4.3).
- Het proces van uitwerking via het beleidskompas loopt momenteel voor een aantal toegezegde aanscherpingen en door de Ksa in haar wetgevingsbrief 2023 gewenste aanpassingen.¹⁵ Dit betreft in het bijzonder overkoepelende speellimieten, aanpassingen van het proces voor inschrijvingen in het uitsluitingsregister Cruks en gebruik van data vanuit de controledatabanken voor (wetenschappelijk) onderzoek. Dit proces is nog niet gestart voor de moties die eerder ontraden zijn en waarover tot op heden geen politieke keuze is gemaakt, zoals het gebruik van valse identiteitsbewijzen voor toezicht, het verruimen van aansprakelijkheid bij schending van de zorgplicht en verdere verboden op het gebied van reclame.

¹¹ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14554>

¹² <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14553>

¹³ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14559>

¹⁴ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D14562>

¹⁵

https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/38/def_wetgevingsbrief_2023_kansspelautoriteit.pdf

4.1. Politieke context

Het kansspelbeleid is politiek gezien een beladen onderwerp. In het bijzonder partijen met een christelijke achtergrond (CU, NSC, CDA en SGP) en de SP zijn voorstander van het terugdraaien van de legalisering van online gokken in 2021. VVD en PVV hebben de afgelopen jaren legalisering in het politieke debat gesteund, maar zijn op onderdelen, zoals reclame, ook kritisch op de effecten van de legalisering en vragen aandacht voor de handhaving van illegaal aanbod.

De stemverhoudingen bij de ontraden moties zijn krap en afhankelijk van het stemgedrag van enkele partijen, zoals D66 en BBB. Voor GL-PvdA geldt dat zij eerder positief stemden op de basisgedachte dat er legaal aanbod moet zijn om illegaal aanbod (en daarmee spelen in een onbeschermde omgeving) tegen te kunnen gaan, maar dan wel met sterke waarborgen. De meeste moties zijn afkomstig van het lid Van Nispen (SP), gevolgd door het lid Bikker (CU).

4.2. Financiële overwegingen

De Kansspelautoriteit en het Verslavingspreventiefonds worden gefinancierd vanuit heffingen bij vergunningshouders. Vooralsnog is de inschatting dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de beleidsvoornemens in deze voortgangsbrief, zoals eventuele implementatie van het uit te werken voorstel voor overkoepelende speellimieten, betaald kunnen worden uit deze heffing.

4.3. Juridische overwegingen

Voor alle maatregelen geldt dat een gedegen probleemanalyse en onderbouwing nodig is voor de gekozen oplossingen. Deze onderbouwing ontbreekt vooralsnog voor de maatregelen die in de aangenomen moties verzocht worden. Deze onderbouwing zal op basis van het beleidskompas en onderliggend onderzoek opgesteld moeten worden, waarbij een mogelijke uitkomst is dat een maatregel niet haalbaar of wenselijk is, of dat alternatieve maatregelen meer voor de hand liggen. Belangrijke databronnen voor de het uitwerken van de maatregelen zijn de evaluatie van de Wet koa (oktober 2024) en de periodieke rapportages van de Ksa. Op deelonderwerpen zoals reclame, de risico's van de verschillende kansspelproducten, problematisch speelgedrag en financiële draagkrachtbeoordeling zijn verdiepende onderzoeken uitgezet (oplevering grotendeels voorzien in Q2 2025).

Voor zover het gaat om wijzigingen van wet- en regelgeving, moet ook rekening gehouden worden met EU-recht: het vrij verkeer van diensten (aanbieden van diensten in Nederland) laat zich slechts beperken als dit, kort samengevat, noodzakelijk en proportioneel is en wat betreft de effectiviteit van nieuwe maatregelen op de minst bezwarende manier gebeurt. Voorts moeten de effecten op de kansspeldoelen, de uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties in kaart worden gebracht ter onderbouwing van eventuele wijzigingen.

Tot slot is momenteel geen wetgevingscapaciteit geprioriteerd voor aanpassing van de Wok. De prioriteitsvolgorde is implementatie van internationaal en Europees recht, uitvoering regeerprogramma en overig, waar kansspelen onder vallen. Afgezien van verhoging van de kansspelbelasting staan kansspelen namelijk niet in het hoofdlijnenakkoord (waarin de coalitiepartijen ook ambtelijke capaciteit op departementen prioriteerden), noch in het regeerprogramma. Daarnaast geldt dat beperkte capaciteit efficiënt moet worden ingezet. Het stapelen van wetgevingstrajecten zou daarbij veel tijd in beslag nemen en de

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519

nodige logische samenhang van de wetgeving kunnen ondermijnen. Juist om dit te voorkomen is het aangewezen om één keer een voorstel te overwegen om de Wok te wijzigen na de wetsevaluatie. DWJZ adviseert daarom om ook voor onderbouwde beleidswensen die leiden tot een wets- of amvb-wijziging geen termijn te geven in de brief.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519

4.4. Communicatie

Op 1 oktober 2024 is een persbericht verstuurd over de inwerkingtreding van de nieuwe regels op het gebied van speellimieten en bewuster speelgedrag. Met betrekking tot bijgevoegde kamerbrief is geen communicatie voorzien.

4.5. Ontwikkelingen hiervoor

Na het openen van de kansspelmarkt is snel gebleken dat bijsturing van de online kansspelmarkt noodzakelijk is. Er zijn signalen dat spelers bij deelname aan online kansspelen grote bedragen vergokken bij vergunninghouders. Daarom zijn verschillende maatregelen genomen die hebben geleid tot wijzigingen van beleidsregels, regelingen en besluit:

- Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is per 30 juni 2022 aangepast om de inzet van rolmodellen voor risicovolle kansspelen volledig te verbieden.¹⁶
- Wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is ingegaan per 1 juli 2023 met een reclameverbod voor ongerichte reclame voor kansspelen op afstand (Besluit orka). Per 1 juli 2024 is sponsoring verboden, behalve voor sport, waar dit wordt verboden per 1 juli 2025.¹⁷
- Wijziging van de Regeling kansspelen op afstand en Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag.¹⁸ Deze regeling is op 20 juni 2024 gepubliceerd en treedt 1 oktober 2024 in werking getreden. Deze regeling bevat maatregelen die vergunninghouders van kansspelen op afstand moeten naleven om spelers die deelnemen aan online kansspelen bewuster te maken van hun speelgedrag en om hen beter te beschermen tegen de risico's van online kansspelen. Deze regeling bevat onder meer een verplicht contactmoment bij het instellen van een maandelijks limiet boven €350 (€150 voor jongvolwassenen tot 24 jaar).
- De Kansspelautoriteit heeft haar beleidsregels met betrekking tot invulling van de zorgplicht van vergunninghouders aangescherpt.¹⁹ Deze aanscherping is op 3 juni gepubliceerd en het laatste deel is op 1 oktober 2024 in werking getreden. Een belangrijke maatregel is dat online kansspelaanbieders bij de speler moeten nagaan of deze de financiële gevolgen kan dragen wanneer deze meer dan €700 in de maand stort (meer dan €300 voor jongvolwassenen tot 24 jaar).

4.6. Afstemming

- De kamerbrief is afgestemd met de Ksa.
- De kamerbrief wordt parallel via de ambtelijke lijnen van VWS en Financiën afgestemd met de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport,

¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-11826.html>

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-120.html>

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-19648.html>

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-18177.html>

en de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. Beide bewindslieden hebben aangegeven akkoord te zijn met deze brief.

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.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
27 september 2024

Onze referentie
5811519