

Legalisering online kansspelen

I.E.M. Verheijen & T. Novakovski, datum 29-01-2026

Datum	29-01-2026
Auteur	I.E.M. Verheijen & T. Novakovski ^[2]
JCDI	JCDI:BSD43541:1
Vakgebied(en)	Informatierecht / Algemeen Informatierecht / ICT-recht

Kansspelen zijn van alle tijden. De opkomst van het internet midden jaren '90 van de vorige eeuw bracht nieuwe aanbiedingsvormen met zich mee. Wij bespreken de (recente) geschiedenis van online kansspelen in Nederland en de regulering daarvan, mede in de context van het Europese recht. Aan de orde komt de modernisering van de Wet op de kansspelen uit 1964, afgestemd op het huidige digitale tijdperk met de Wet Kansspelen op afstand. De invoering en de inhoud van de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot online kansspelen brengen wij in kaart. Tot slot beschouwen we de evaluatie van de regulering en hoe nu verder.^[1]

1. Inleiding

De behoefte aan kansspelen bestaat sinds mensenheugenis. Al in de prehistorie werd met dobbelstenen gespeeld; in het Romeinse Rijk vonden loterijen plaats; het eerste casino, gevestigd in Spa, dateert van 1763 en in 1863 werd het casino in Monaco geopend. In Nederland waren in de middeleeuwen dobbelspelen populair; werd in 1444 de eerste officiële loterij gehouden in de stad Utrecht; vond in 1763 de eerste trekking plaats van de landelijke Generaliteitsloterij, de voorloper van de Staatsloterij; werd gokken op paardenraces populair in de achttiende en negentiende eeuw; werd in 1905 patent aangevraagd voor de eerste fruitautomaat en opende in 1976 het eerste casino in Zandvoort, in de jaren daarna gevolgd door meerdere casino's en speelhallen.^[3] In de digitale samenleving is medio jaren '90 van de vorige eeuw een nieuwe wijze van aanbod van kansspelen ontstaan: online via het internet. Deze aanbiedingsvorm van kansspelen biedt nieuwe uitdagingen voor de maatschappij en de overheid, om de - nog altijd alom aanwezige - menselijke goklust in goede banen te leiden. Nederland heeft geworsteld met de regulering van deze online markt voor kansspelen: zou de markt moeten worden geopend of niet en, zo ja, op welke wijze zou deze regulering dan moeten plaatsvinden? Dit is de aanleiding om in dit artikel de totstandkoming van de wet- en regelgeving met betrekking tot online kansspelen in kaart te brengen.

2. Achtergrond/geschiedenis (online) kansspelwetgeving in Nederland

Vóór 1964 waren bepalingen over kansspelen verspreid over verschillende wetten. Om deze wetten te centraliseren in één samenhangend wettelijk kader kwam in 1964 de, nu nog steeds geldende, Wet op de kansspelen ("Wok") tot stand.^[4] De Wok bevat een gesloten vergunningstelsel, onder welk stelsel het verboden is om gelegenheid te bieden tot deelname aan kansspelen tenzij daartoe een vergunning is verleend (artikel 1 lid 1 onder a Wok). Aanvankelijk voorzag de Wok uitsluitend in vergunningen voor loterijen, een

totalisator en harddraverijen en paardenrennen; later werd dit stelsel uitgebreid met de introductie van bijvoorbeeld vergunningen voor de lotto, casinospelen en bingo in 1974,^[5] voor speelautomaten in 1985,^[6] en voor de instantloterij (krasloten) in 1993.^[7]

De Wok uit 1964 voorzag (vanzelfsprekend) niet in vergunningen voor online kansspelen. Daarin lag aldus een totaalverbod op online kansspelen besloten.^[8] De Wok uit 1964 was sterk verouderd; achterhaald door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen ná 1964. Met de opkomst van het (letterlijk grenzeloze) internet speelden veel Nederlanders vanaf midden jaren '90 kansspelen die online werden aangeboden, door aanbieders vanuit andere landen, die aldaar al dan niet over een vergunning beschikten.

In die tijd leefde de gedachte dat online aanbod van kansspelen door aanbieders met een vergunning in een andere lidstaat was toegestaan op grond van Europees recht, waardoor Europese consumenten gebruik konden maken van de interne markt om te spelen bij de aanbieder van hun keuze. Tegen die achtergrond speelde de juridische vraag of in een Europese lidstaat gevestigde aanbieders die aldaar met een vergunning online kansspelen aanboden, welk aanbod tevens bereikbaar was in andere lidstaten, überhaupt vergunningplichtig waren in die andere lidstaten. In 2012 oordeelde de Hoge Raad, na daarover prejudiciële vragen te hebben gesteld aan het Europees Hof van Justitie, in de *Ladbroke's*-zaak dat het beginsel van wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen niet aan de orde is.^[9]

Daarnaast liep er een brede juridische discussie over de vraag of een (exclusief) vergunningstelsel, zoals in Nederland, wel in lijn was met het vrije verkeer als bedoeld in artikel 56 (toen nog: artikel 49) VWEU. De Europese Commissie vond van niet, nu niet was aangetoond dat door Nederland opgelegde beperkingen op het vrije verkeer van kansspeldiensten noodzakelijk, evenredig en niet discriminerend waren; zij verzocht Nederland daarom in een “met redenen omkleed advies” formeel om de sterk verouderde wetgeving te wijzigen en zo de belemmeringen voor het vrije verkeer van kansspeldiensten (in het bijzonder: sportwedenschappen) in Nederland op te heffen.^[10] Daarnaast oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat in Nederland verschillende kansspelvergunningen niet op transparante en non-discriminatoire wijze werden verleend, en dat daarmee het kansspelbeleid niet consistent en in strijd met het principe van gelijke behandeling was.^[11]

3. Regulering online kansspelen in Nederland

3.1 Tot 2012: eerste aandacht voor internet en mislukte internetproef

In 1995 wordt internet voor het eerst als aandachtspunt genoemd in de nota “Kansspelen herijkt”.^[12] Het wordt gezien als bedreiging voor het bestaande stelsel en de fondsenwerving. De beleidsdoelen zijn dan: kanalisatie van de speelzucht, fondsenwerving voor staatskas en goede doelen, en het tegengaan van illegaliteit en afvloeiing van geld naar het buitenland. Onder de kabinetten-Kok I en II komt in onderzoekstraject “Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit” (“MDW”) een nieuwe set beleidsdoelen naar voren: bescherming van consumenten, tegengaan van verslaving en tegengaan van criminaliteit. De MDW-werkgroep adviseert om online kansspelen onder een vergunningstelsel te brengen.^[13] Minister Donner dient in 2005 een wetsvoorstel in voor een tijdelijke proef met legaal internetkansspelaanbod door één aanbieder (Holland Casino), maar dit wordt in 2008 door de Eerste Kamer verworpen omdat de beperking van het aantal vergunningen strijdig lijkt met het EU-recht.^[14] Minister Hirsch Ballin werkt vervolgens verder aan modernisering van de Wok en aan de oprichting van een kansspelautoriteit als onderdeel van een nieuw regime voor internetkansspelen.^[15] In 2011 kondigt staatssecretaris Teeven een wetsvoorstel aan om vergunningverlening voor kansspelen via internet mogelijk te maken, om in de pas te lopen met Europees recht en de bestaande vraag naar online kansspelen veilig, verantwoord en gereguleerd te kanaliseren van onvergund naar legaal aanbod.^[16]

3.2 2012-2017: oprichting Ksa, Wet Koa en prioriteringsbeleid

Per 1 april 2012 wordt de Kansspelautoriteit (“Ksa”) opgericht. De Ksa verleent vergunningen, houdt toezicht, handhaaft tegen illegaal aanbod en stelt beleidsregels vast. Een kerntaak is het begeleiden van de online regulering en de toekomstige vergunningverlening voor online kansspelen.^[17] Op 18 juli 2014 wordt het wetsvoorstel *Wet Kansspelen op afstand* (“Wet Koa”) ingediend.^[18] De regering wil de bestaande en toekomstige behoefte aan online kansspelen leiden naar een “verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod” en beoogt met een passend alternatief en attractief aanbod “de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren, met een kanalisatiegraad van ten minste 80% in termen van brutospelresultaat (BSR)”.^[19] De online markt wordt in deze fase beschreven als een mix van “bonafide aanbieders” (grote, vaak beursgenoteerde bedrijven die zich aan Nederlandse regels willen conformeren)^[20] en “cowboys” (aanbieders die niet met de overheid in gesprek willen en zich niet aan regulering willen onderwerpen).^[21] Teneinde het kaf enigszins van het koren te scheiden,^[22] en de handhaving in de overgangsfase naar een vergunningstelsel behapbaar te maken, introduceert de Ksa in 2012 de “prioriteringscriteria”: aanbieders die zich niet expliciet op Nederland richten met (i) een .nl-domein, (ii) Nederlandse taal, of (iii) reclame via Nederlandse tv, radio of gedrukte media, komen vooralsnog niet voor handhaving in aanmerking. Tussen 2012 en 2017 legt de Ksa negen boetes op aan aanbieders die zich naar haar oordeel niet aan deze criteria houden.^[23]

3.3 2017-2021: aanscherping handhaving en afkoelingsperiode

Hoewel beoogd was dat de Wet Koa in 2016 in werking zou treden, gebeurt dat niet door politieke en lobby-trajecten. De Tweede Kamer neemt het voorstel aan in 2016; de Europese Commissie trekt in 2017 de inbreukprocedure in, mede vanwege inspanningen om ongereguleerd aanbod naar toegelaten websites te leiden; de Eerste Kamer stemt uiteindelijk in op 19 februari 2019.^[24] Op 27 mei 2017 verscherpt de Ksa de prioriteringscriteria. Extra signalen van gerichtheid op Nederland zijn bijvoorbeeld domeinnamen met typisch Nederlandse verwijzingen (“klompenbingo”, “rood-wit-blauw casino”), Nederlandse symboliek (klompen, molens), typisch Nederlandse bonussen (zoals stroopwafels), betaalmiddelen die vooral door Nederlanders worden gebruikt, en het ontbreken van geoblocking. Dit aangescherpte beleid geldt vanaf 1 juni 2017 en leidt in de overgangsfase tot 24 boetes;^[25] de Ksa legt daarbij geen lasten onder dwangsom op om het aanbod direct te laten stoppen. Bij de aanneming van de Wet Koa op 19 februari 2019 wordt ook de motie-Postema aangenomen.^[26] De regering moet ervoor zorgen dat vergunningverlening alleen plaatsvindt aan partijen die zich gedurende een aaneengesloten periode vóór de aanvraag niet onvergund, actief en specifiek op de Nederlandse markt hebben gericht (de “afkoelings”- of “Cooling Down”-periode). In beleidsregels^[27] wordt uitgewerkt dat de betrouwbaarheid “buiten twijfel” staat als in de twee jaar en negen maanden voorafgaand aan de aanvraag bepaalde criteria in acht zijn genomen, de zogeheten “Postema-criteria” of “afkoelingscriteria”, die grotendeels overeenkomen met de prioriteringscriteria. Per 1 januari 2020 wordt leeftijdsverificatie toegevoegd als extra criterium.^[28] De afkoelingsregeling verleent tijdelijk clementie aan partijen die eerder de wet hebben overtreden, maar binnen de grenzen van de afkoelingscriteria zijn gebleven, om zo de kanalisatiedoelstelling te bevorderen door vergunningen te verlenen aan aanbieders waar al veel Nederlanders speelden.^[29] Deze coulance gold tot 1 april 2022 en is daarna vervallen.

3.4 2021-heden: inwerkingtreding Wet Koa, vergunningverlening, handhaving onvergund aanbod

De Wet Koa treedt in werking op 1 april 2021 en wordt opgenomen in de Wok (titel Vb, artikel 31-31m). Nadere uitwerking volgt in onder meer het Besluit en de Regeling kansspelen op afstand^[30] en de beleidsregels verantwoord spelen.^[31] Ook vinden wijzigingen plaats in onder meer het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen^[32] en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.^[33] De Ksa publiceert de Beleidsregels vergunningverlening op afstand^[34] en een modelvergunning.^[35] Per 1 oktober 2021 worden de eerste vergunningen verleend en gaat de gereguleerde online kansspelmarkt officieel open. Aanbieders zonder vergunning worden geacht hun aanbod voor Nederlandse spelers tijdelijk te staken (de zogeheten “blackout”).^[36] Op 1 oktober 2021 verkrijgen tien aanbieders een vergunning. Na afloop van de afkoelingsperiode volgen ook vergunningen voor aanbieders die eerder zonder vergunning actief waren vanuit andere lidstaten. Inmiddels zijn er ongeveer 30 vergunningen.^[37] Onvergund online aanbod wordt strenger gehandhaafd, nu met lasten onder dwangsom gericht op directe beëindiging van het aanbod én met hoge boetes.

4. Vergunningverlening voor online kansspelaanbod onder de Wet Koa

4.1 Vergunningen

Onder de Wet Koa kunnen vier typen vergunningen worden verleend voor kansspelen op afstand:^[38]

1. casinospelen waarbij de spelers tegen de vergunninghouder spelen (bijvoorbeeld fruitautomaten);
2. casinospelen waarbij de spelers tegen elkaar spelen (bijvoorbeeld blackjack of poker);
3. weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd;
4. weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen.

Er kunnen ook meerdere vergunningen tegelijk worden verkregen door een aanbieder.

4.2 Uitgangspunten en vereisten

In het kader van de beleidsdoelen - verslavingspreventie, consumentenbescherming en voorkomen en tegengaan van criminaliteit - worden nader uitgewerkte vereisten gesteld aan de aanvraag en de aanvrager van een online kansspelvergunning.

Daarbij wordt ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van de speler, maar ook op de zorgplicht van de aanbieder.^[39] Het stelsel is zo ingericht dat vergunninghouders spelers de middelen bieden om verantwoord te spelen (bijvoorbeeld met een verplichting om speellimieten in te stellen, of zich in te schrijven in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen, Cruks)^[40] en interveniëren wanneer zij problematisch gedrag van spelers detecteren. Hiertoe beschikken de aanbieders over een verslavingspreventiebeleid met een getrappt preventiemodel (passende interventies die afgestemd worden op de situatie), waaraan een risicoanalyse van het aanbod ten grondslag ligt.

Om de consument te garanderen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en de spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd, dient de vergunninghouder de spelers goed te informeren over de spellen (regels, winkansen, aanwijzing winnaars); het spel te laten verlopen conform de gecommuniceerde voorwaarden; en de tegoeden van spelers veilig te stellen (deze mogen niet negatief zijn en niet verloren gaan bij bijvoorbeeld een faillissement). Verdere bescherming van de consument ligt in de vereisten dat reclame niet mag aanzetten tot onmatig speelgedrag en in het bijzonder niet gericht mag zijn tot jongvolwassenen of personen in Cruks; deelname door minderjarigen en kwetsbare groepen moet ook worden voorkomen.^[41]

Kansspelen kunnen worden misbruikt voor onder meer witwassen en matchfixing. Om dat zo goed mogelijk tegen te gaan zijn anonieme betaalmiddelen verboden, moet de bankrekening aan de speler te koppelen zijn en zijn er beperkingen op waar bij weddenschappen op mag worden ingezet.

4.3 De vergunningaanvraag^[42]

Aanbieders, die in aanmerking willen komen voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen, dienen hun aanvraag in via het digitale portaal van de Ksa. Na het aanmaken van een account met een e-mailadres, dienen hierin alle verplichte documenten, beleidsdocumenten en technische informatie over het kansspelaanbod te worden geüpload.

Naast algemene documenten, die zien op de onderneming (uittreksel uit het handelsregister, statuten, organogram), dienen specifieke (beleids)documenten respectievelijk verklaringen te worden aangeleverd, die zien op het integriteitsbeleid, verslavingsbeleid, continuïteit, betaaltransacties, spelerstegoeden, financiële zekerheid, uitbesteding, wwft en matchfixing, intern toezicht, het maken van reclame en het voldoen aan de sanctiewet.

Elke aanvraag wordt onderworpen aan een uitgebreide integriteitsbeoordeling. Hierin wordt getoetst of alle informatie volledig en correct is verstrekt, en of er aanwijzingen zijn voor valsheid in geschrifte. De betrouwbaarheid en de integriteit van de aanvrager en betrokken personen worden getoetst, op grond van de Wok en de Wet Bibob. Daarbij wordt gekeken naar eventuele antecedenten (strafrechtelijk, financieel, fiscaal, toezicht), mogelijke risico's op witwassen of andere criminele activiteiten, samenwerkingsverbanden en eigendomsstructuren. De Ksa kan hierbij advies inwinnen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) en andere instanties zoals de politie, belastingdienst en buitenlandse toezichthouders.

Aanbieders moeten aantonen dat hun systemen voldoen aan technische en operationele eisen voor onder meer: eerlijk spelverloop (het spelsysteem moet volledig zijn gekeurd door een aangewezen keuringsinstelling, conform het Keuringsschema Kansspelen op afstand); het inrichten en beheren van een controledatabank (aanbieders zijn verplicht om *near real time* speelgegevens vast te leggen en te plaatsen op een voor de Ksa en andere toezichthouders toegankelijk afgescheiden computersysteem, de controledatabank (CDB), conform de door de Ksa opgestelde vereisten voor de inrichting en het gebruik); verificatie van identificatiebewijzen (leeftijdscntrole); en verslavingspreventie (aanbieders dienen een werkende een getoetste aansluiting te hebben op het Cruks, al dan niet in combinatie met de verplichte leeftijdscheck).

De Ksa beoordeelt of de aanvraag volledig en correct is. Bij onvolledige aanvragen wordt een termijn gegeven om deze aan te vullen. De wettelijke beslistermijn is maximaal 6 maanden, maar kan worden opgeschort bij aanvullende vragen. Een aanvraag kost € 48.000 en wordt niet gerestitueerd als de vergunning niet wordt verleend.

5. Ontwikkelingen in regulering na opening van de online kansspelmarkt

Na de opening van de markt zijn diverse aanvullende maatregelen genomen om het online kansspelaanbod zo goed en veilig mogelijk te laten plaatsvinden, in het bijzonder met betrekking tot het maken van reclame en het instellen van speellimieten.

De Wet Koa heeft als uitgangspunt dat (enige vorm van) reclame nodig is om legaal aanbod kenbaar te kunnen maken en daarmee illegaliteit tegen te gaan. Na opening van de markt hebben de nieuwe vergunninghouders veel geïnvesteerd in het maken van reclame. De minister zag aanvankelijk geen reden tot ingrijpen; gelet op de kanalisatiegedachte was het van belang om bekendheid te geven aan het vergunde aanbod, teneinde de consument daarnaartoe te bewegen.^[43] Het reclamebeleid heeft geleid tot de nodige Kamervragen en moties^[44] en later ook tot aanpassingen in de regelgeving en het beleid.

Op 30 juni 2022 verbiedt de Minister voor Rechtsbescherming (met een aanpassing in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen) het inzetten van rolmodellen in gokreclames.

Vervolgens treedt het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orca) in werking.^[45] Hiermee bestaat per 1 juli 2023 een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen. Reclames van online kansspelaanbieders zijn onder strenge voorwaarden alleen nog via internet en digitale media mogelijk en mogen dan geen minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen bereiken;^[46] ongerichte reclame in publieke ruimtes (binnen en buiten), spotjes op televisie en radio en ongerichte reclame in kranten en tijdschriften zijn verboden. Uit het Besluit orca volgt dat vanaf 1 juli 2024 het sponsoren van programma's en evenementen niet meer is toegestaan en dat vanaf 1 juli 2025 het verbod ook geldt voor sponsoring van sportclubs, op sportlocaties en sportshirts.

Het wettelijke uitgangspunt is dat de speler verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag en het instellen van

de grenzen hiervan.^[47] De speler moet daarbij echter wel in staat worden gesteld op verantwoorde wijze zijn grenzen te bepalen.^[48] Met de nieuwe Beleidsregel verantwoord spelen 2024, die deels op 3 juni, deels op 1 oktober 2024 in werking treedt,^[49] scherpert de Ksa de zorgplicht van vergunninghouders aan. Een belangrijke aanpassing is dat vergunninghouders binnen uiterlijk één uur een signaal of redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving moeten detecteren, analyseren en daarop moeten ingrijpen. Daarnaast heeft de Ksa een financiële stortingsgrens ingesteld. Per 1 oktober 2024 zijn aanbieders verplicht na te gaan of een speler die meer dan € 700 in een maand stort op zijn spelersrekening, zich dit kan veroorloven. Voor jongvolwassenen is deze stortingsgrens lager, namelijk € 300.

Per 1 oktober 2024 treedt ook de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag in werking.^[50] Deze introduceert een verplicht contactmoment wanneer een speler een maandelijkse stortingslimiet van € 350 of hoger instelt. Voor jongvolwassenen geldt een lagere limiet van € 150 per maand. Het instellen van limieten moet plaatsvinden in een neutrale omgeving, waar de speler zo min mogelijk wordt beïnvloed door gedragsbeïnvloedingstechnieken en op verantwoorde wijze limieten kan bepalen. Het is verplicht limieten in euro's weer te geven. Verder wordt de speler tijdens het spelen geattendeerd op de zelf ingestelde limieten. Zo ontvangt de speler elke dertig minuten informatie via de spelersinterface over de gespeelde tijd en daarnaast informatie zodra de helft van het ingestelde grensbedrag bereikt is.

6. Evaluatie Wet Koa

Terwijl het beleid nog volop in ontwikkeling is, is de Wet Koa in 2024 geëvalueerd; de bevindingen zijn vastgelegd in een evaluatierapport (het Evaluatierapport),^[51] dat op 5 november 2024 aangeboden is aan de Tweede Kamer.^[52]

Over het vergunningsverleningsproces vermeldt het Evaluatierapport dat dit proces, dat voor zowel veel aanbieders als de Ksa nieuw was, door de beleidsmatige keuze van een marktopening op 1 oktober 2021 onder veel druk doorlopen moest worden. De eerste aanvragen waren niet van de gewenste kwaliteit en uiteindelijk zijn er tien vergunningen met substantiële interne toezichtaanbevelingen een paar dagen voor het openen van de markt verleend.^[53] Aanbieders kijken terug op een proces met veel onduidelijkheden en beperkte begeleiding, dat met veel haast en onder druk tot stand is gekomen. Ze vinden ook dat tussentijds de spelregels te vaak zijn veranderd. Mede daardoor is er geen sprake (geweest) van een *level playing field*, aldus veel aanbieders. Het openen van de markt verliep vervolgens rommelig, met onder andere een niet-functionerend Cruks.^[54]

De evaluatie toont aan, kort samengevat, dat sinds de inwerkingtreding van de wet sprake is van betrouwbaar en controleerbaar aanbod; dat aanbod is echter nog onvoldoende verantwoord, waardoor de beleidsdoelstellingen niet zijn behaald. Daarbij worden met name risico's geconstateerd voor jongvolwassenen (jongeren tussen 18 en 24 jaar), waar meer aandacht voor moet komen. De verslavingspreventie dient verder te worden uitgewerkt. Het reclamebeleid werkt tegenstrijdig (enerzijds bedoeld om spelers van illegale naar legale aanbieders te leiden, tegelijkertijd creëert reclame nieuwe vraag) en moet verder worden herzien. Concurrentie tussen aanbieders kan leiden tot verminderde inzet op preventie; aanbevolen wordt om toezicht en handhaving te versterken, onder meer met toegang tot spelersdata.^[55]

Bedacht moet worden dat bij de evaluatie slechts een beperkte effectmeting mogelijk was als gevolg van het korte tijdsbestek en het gebrek aan een nulmeting; de onderzoekers hadden daarbij ook geen toegang tot spelersdata, wat diepgaand onderzoek belemmert. Daarnaast konden in de analyses van de onderzoekers de effecten van recente aanscherpingen van regelgeving, zoals het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag, nog niet worden meegenomen.^[56] Uit een recent rapport van de Ksa volgt dat de nieuwe regels voor spelersbescherming positieve effecten sorteren; er wordt minder gegokt en het aantal accounts per speler groeit niet, het brutospelresultaat van de legale aanbieders daalde aanzienlijk sinds de invoering en spelers verliezen minder hoge bedragen, terwijl de kanalisatie niet noemenswaardig is gedaald.^[57] Niettemin dient ook te worden geconstateerd dat deze positieve effecten mogelijk worden verklaard doordat spelers door de nieuwe ingevoerde regels voor

spelersbescherming uitwijken naar het illegale aanbod, waar deze als beperkend ervaren regels niet gelden.^[58]

7. Toekomst regulering online kansspelen

Op 14 februari 2025 stuurt Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid T. Struycken de *Visie op kansspelen en beleidsreactie op de evaluatie van de Wet Koa* aan de Tweede Kamer.^[59] De conclusies van de evaluatie 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. Aangezien 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, biedt deze naar het oordeel van de staatssecretaris te weinig ruimte voor de benodigde fundamentele wijzigingen; hij komt daarom met een nieuwe visie voor het hele kansspelbeleid, gestoeld op andere uitgangspunten.

De staatssecretaris stelt vast dat een groot gedeelte van de mensen die willen deelnemen aan kansspelen dit nog steeds recreatief doet 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. 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 verantwoordelijkheid hebben om de speler te beschermen. Veel aandacht gaat daarom uit naar de bescherming van in het bijzonder minderjarigen en jongvolwassenen, omdat zij kwetsbaarder zijn voor de risico's van kansspelen.

De nieuwe visie gaat uit van het bieden van slechts het noodzakelijke aanbod aan kansspelen om aan de vraag te voldoen en de bescherming van alle burgers (en niet alleen de consument: de speler) en in het bijzonder minderjarigen en jongvolwassenen te waarborgen. Afdracht aan goede doelen (voor loterijen) als een zelfstandig kansspeldoel acht de staatssecretaris daarmee in strijd. Ook het kanaliseren van de vraag naar kansspelen naar attractief legaal aanbod, om op deze wijze spelers beter te beschermen, wordt als uitgangspunt losgelaten, 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. Illegaliteit wordt zoveel mogelijk aangepakt, om criminaliteit tegen te gaan alsook om mensen te beschermen; dat vereist een proactieve overheid, die regels stelt en handhaaft en daarnaast stimuleert dat andere actoren, van deskundigen tot vergunde kansspelaanbieders, hun rol en verantwoordelijkheid nemen.

Om de nieuwe doelstellingen - bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade, tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit, verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod - te bereiken, volgt een restrictiever kansspelbeleid dan het huidige beleid, zowel voor legaal aanbod door strenge regelgeving alsook voor illegaal aanbod door een hardere en intensievere aanpak. In de beleidsvisie zijn daartoe 13 maatregelen geformuleerd, die nader zullen worden uitgewerkt in wet- en regelgeving.^[60] In de kern behelzen deze maatregelen het volgende.

Algemene wijzigingen

De Wet op de kansspelen wordt aangescherpt zodat "bescherming van mensen en het voorkomen van kansspelgerelateerde schade centraal komt te staan, met minder vrijheid voor speler en aanbieder om zelf de mate van bescherming te bepalen", met o.a. risicogebaseerde regels, een leeftijdsgrens van 21 jaar voor de meest risicovolle spellen en aanpak van partijen die illegale kansspelen of reclame faciliteren (maatregelen 1-4).

Zorgplicht en speellimieten

De zorgplicht van aanbieders voor verantwoord spelen wordt verder aangescherpt en er komt een centrale,

aanbieder-overstijgende stortingslimiet met draagkrachtoets (maatregelen 5-6).

Verder inperken reclame

Er komt een verbod op reclame voor online kansspelen, met uitzonderingen (“nee, tenzij”) beperkt tot het strikt noodzakelijke (maatregel 7).

Uitbreiding toezicht- en handhavingsbevoegdheden

De Ksa krijgt ruimere bevoegdheden, zoals het op zwart zetten of blokkeren van websites, handhaving bij derde partijen (zoals providers en banken), direct toezicht binnen de speelomgeving (inzet van “mystery guests”) en het zelfstandig schorsen van vergunningen (maatregelen 8-10).

Faciliteren van onderzoek en preventie

Cruks wordt verbeterd (zodat uitsluiting effectiever wordt als preventiemiddel) en informatiedeling wordt versterkt (bijvoorbeeld rond matchfixing); er komt een expliciete grondslag in de Wok voor gebruik van gegevens uit de controledatabank en spelersdata voor onderzoek ten behoeve van onder meer preventie (maatregelen 11-13).

Naar ons oordeel blijft het van belang om een voldoende aantrekkelijk legaal aanbod mogelijk te maken, zodat spelers minder de neiging zullen hebben om te spelen bij illegale kansspelaanbieders.^[61] Het is de vraag of alle ingezette maatregelen daartoe bijdragen; zo lijkt bijvoorbeeld het instellen van (te lage) stortingslimieten in dit verband niet zaligmakend. Inzet op handhaving tegen het illegale aanbod zien wij als de aangewezen weg. Daarnaast het creëren van besef bij spelers van wat de consequenties (kunnen) zijn van hun speelgedrag, in het bijzonder bij spelers voor wie de drempel van het spelen bij illegale aanbieders kennelijk niet zo hoog is gelegen. Een bepaalde mate van reclame voor legaal aanbod lijkt ons daarbij functioneel. Mogelijk zou handhaving van deelname aan illegaal aanbod kunnen bijdragen aan beperking van het illegale aanbod vanuit de vraagzijde. Niet alleen beperking in het maken van reclame door de legale aanbieders, maar ook meer ruchtbaarheid aan het verbod om te spelen bij illegale aanbieders. Zonder vraag immers geen aanbod.

8. Concluderende opmerkingen

De legalisering van online kansspelen en regulering door invoering van de Wet Koa is niet zonder slag of stoot gegaan. Nu het huis van de wet- en regelgeving staat, gaan er in het politieke landschap stemmen op om de wetgeving weer terug te draaien en online kansspelen geheel te verbieden. De staatssecretaris is daarover klip-en-klaar:

“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.”^[62]

Ook de Nationaal Rapporteur is geen voorstander van een gokverbod. Hij geeft aan dat je gokken nooit helemaal zal uitbannen. En als je wel voor een verbod op (online) gokken zou invoeren, jaag je op die manier mensen naar de illegaliteit.^[63] Het is en blijft een heikel dilemma voor de overheid en voor de samenleving hoe de menselijke goklust in goede banen te leiden. Doen alsof het niet bestaat, of is opgelost als online kansspelaanbod volledig wordt verboden (door intrekking van de Wet Koa), levert onzes inziens geen soelaas en zal spelers (nog meer) naar de illegaliteit drijven. Ook het steeds verder aanscherpen van maatregelen voor legale aanbieders lijkt niet zonder meer de aangewezen weg, nu ook dat ertoe leidt dat spelers de illegaliteit

opzoeken en ingaan, waar spelersbescherming niet of onvoldoende is gegarandeerd. Ook doet dat geen recht aan het merendeel van de mensen die recreatief willen deelnemen aan kansspelen. Kansspelen zijn van alle tijden; het zorgvuldig balanceren tussen spelplezier en de bijbehorende risico's blijft een continue vereiste en uitdaging voor overheid en maatschappij.

Voetnoten

- [1] Dit artikel is eind 2025 afgerond, voordat de plannen van het nieuwe kabinet bekend zijn gemaakt.
- [2] I.E.M. (Irene) Verheijen en T. (Tamara) Novakovski zijn verbonden aan advocatenkantoor Legaltree. Zij adviseren en procederen zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk in onder meer de kansspelsector. Zij treden daarbij op voor diverse kansspelaanbieders.
- [3] Zie: <https://www.casinonieuws.nl/features/achtergrond-eerste-loterij-in-nederland-de-stadsloterij-van-utrecht-in-1444/>; *Daer compt de Lotery met trommels en trompetten!*, *loterijen in de Nederlanden tot 1726*, Anneke Huisman en Jeroen Koppenol, ISBN 9789065501097; <https://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/wat-is-de-geschiedenis-van-gokken/>; <https://www.agog.nl/gokken-en-gokverslaving/geschiedenis-van-gokken>.
- [4] Wet van 10 december 1964, houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen (Wet op de kansspelen), *Stb.* 1964, nr. 483. *De Wet op de kansspelen*.
- [5] De casinotitel in de Wok, Wet van 2 juli 1974, *Stb.* 441.
- [6] De speelautomatentitel in de Wok, Wet van 25 november 1985, *Stb.* 600.
- [7] De instantloterijtitel in de Wok, Wet van 23 december 1993, *Stb.* 1993/658.
- [8] Zie ook ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833, r.o. 1.
- [9] HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689 (*Ladbroke's*). HvJ EU 3 juni 2010, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308.
- [10] [Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 93](#).
- [11] ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8768 (*Sporting Exchange*). HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307.
- [12] [Kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 2](#).
- [13] [Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 126](#), p. 13-15. [Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 180](#), p. 1-4; Eindadvies MDW Kansspelen, 8 november 1999, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2558>.
- [14] [Kamerstukken II 2005/06, 30 362, nr. 1-2](#); [Kamerstukken I 2007/08, 30 362, nr. 25](#), p. 1040-1042, *Handelingen I 2007/08*, nr. 25, p. 1041.
- [15] [Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3](#) (MvT).
- [16] [Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124](#), p. 2-3; [Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25](#), p. 4 (Brief); [Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 127](#), p. 7.
- [17] [Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124](#), p. 2. Zie ook Jaarverslag Ksa 2018, https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/35/jaarverslag_2018_1.pdf.
- [18] [Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 1-2](#).
- [19] [Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3](#), p. 15.

- [20] Ook wel: welwillende en verantwoord opererende aanbieders die de Nederlandse speler een hoge mate van bescherming kunnen en willen bieden. Zie bijvoorbeeld: [Kamerstukken // 2015/16, 33 996, nr. 12](#), p. 36-37 (NNV II).
- [21] Ook wel: opportunistische en onverantwoord opererende aanbieders, die zich weinig of niets aan de nationale regelgeving gelegen laten liggen. Zie bijvoorbeeld: [Kamerstukken // 2014/15, 33 996, nr. 6](#), p. 52.
- [22] Zie ook: [Kamerstukken // 2014/15, 33 996, nr. 6](#), p. 53 (NV II), [Kamerstukken // 2015/16, 33 996, nr. 12](#), p. 37, p. 83.
- [23] <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>.
- [24] 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, 127.
- [25] Daarbij is veelal het gebruik van iDeal als betaalmiddel aanleiding voor het opleggen van een boete. In de praktijk wordt het criterium van geoblocking niet zelfstandig aan aanbieders tegengeworpen.
<https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>.
- [26] [Kamerstukken // 2018/19, 33 996, nr. L](#).
- [27] <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/juli/vergunning-online/>.
- [28] [Kamerstukken // 2019/20, 24 557, nr. 167](#), p. 18.
- [29] [Kamerstukken // 2019/20, 33 996, nr. R](#), p. 5.
- [30] Besluit van 26 januari 2021, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet Kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand), *Stb.* 2021, 37; Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, nr. 3181155, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Regeling kansspelen op afstand), *Stcrt.* 2021, 4507.
- [31] Beleidsregels van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit voor verantwoord spelen (Beleidsregels verantwoord spelen), Kansspelautoriteit, *Stcrt.* 2021, 13410.
- [32] Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), *Stb.* 2013, 175.
- [33] Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013, kenmerk 399920, tot uitvoering van de Wet op de kansspelen (Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), *Stcrt.* 2013, 17683.
- [34] Beleidsregels vergunningverlening op afstand, Kansspelautoriteit, *Stcrt.* nr. 13407, 19 maart 2021, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-13407.html>.
- [35] <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/beleidsregels-vergunningverlening/>.
- [36] [Kamerstukken // 2020/21, 24 557, nr. 176](#).
- [37] <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/kansspelwijzer/>.
- [38] Besluit Kansspelen op Afstand, artikel 2.1.
- [39] [Kamerstukken // 2010/11, 24 557, nr. 130](#).

[40] Spelers kunnen zich middels inschrijving in dit register uitsluiten van de mogelijkheid om deel te nemen aan kansspelen; zie <https://cruksregister.nl/>.

[41] [Kamerstukken // 2013/14, 33 996, nr. 3](#), p. 13.

[42] De vereisten voor de vergunningaanvraag volgen uit het Besluit en de Regeling kansspelen op afstand, de Beleidsregels vergunningverlening op afstand en de modelvergunning; voor een (praktisch) overzicht zie <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/aanvragen-vergunning-koa/> en <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/kosten-benodigde-documenten/>.

[43] [Kamerstukken / 2019/20, 33 996, R](#), p. 3-4.

[44] De motie-Van Nispen c.s. roept op tot een verbod op ongerichte reclame ([Kamerstukken // 2021/22, 24 557, nr. 186](#)); de motie-Kuik c.s. roept op tot het wettelijk verplicht stellen van speellimieten ([Kamerstukken // 2021/22, 24 557, nr. 189](#)).

[45] Besluit van 5 april 2023 tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand (Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand), *Stb.* 2023, 10, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-120.html>.

[46] Online moeten aanbieders aantonen dat ten minste 95% van de personen die door hun reclame bereikt wordt 24 jaar of ouder is.

[47] Artikel 31k lid 2 onder c van de Wet op de kansspelen en, in het verlengde daarvan, artikel 4.14 van het Besluit kansspelen op afstand.

[48] Voortgangsbrief kansspelen op afstand, 21 december 2023 (<https://open.overheid.nl/documenten/dpc-655cd519162a459a694bf3cc4a14acd970f6f764/pdf>).

[49] Beleidsregel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024 over verantwoord spelen (Beleidsregel verantwoord spelen 2024), Kansspelautoriteit, *Stcrt.* 2024, 18177.

[50] 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, 19648.

[51] Rapport "Drie jaar legaal online gokken, *Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand*", Dialogic innovatie & interactie, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), 21 oktober 2024, <https://dialogic.nl/projecten/de-wet-kansspelen-op-afstand/>.

[52] [Kamerstukken // 2024/25, 24 557, nr. 244](#).

[53] Evaluatierapport, p. 80.

[54] Evaluatierapport, p. 76.

[55] Evaluatierapport, p. 165 e.v.

[56] Evaluatierapport, p. 18.

[57] Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/juli/positief-effect-nieuwe-regels/>.

[58] Zie: Monitoringsrapportage online kansspelen, Najaar 2025, <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/oktober/monitoringsrapportage-najaar-2025/>.

[59] [Kamerstukken // 2024/25, 24 557, nr. 245](#), met bijlagen (Beleidsvisie 2025).

[60] Beleidsvisie, p. 12-14.

[61] Zie: Monitoringsrapportage online kansspelen, Najaar 2025, .
<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/oktober/monitoringsrapportage-najaar-2025/>.

[62] Beleidsvisie, p. 12.

[63] <https://www.casinonieuws.nl/online/nationaal-rapporteur-gokverbod/>.