

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Rechtbank Amsterdam; Afdeling Publiekrecht, teams
Bestuursrecht
Postbus 75850
1070 AW Amsterdam

Datum 27 maart 2026
Ons kenmerk JB.24.000709, JB.24.000750, JB.24.000626, JB.24.003715, JB.24.000778
Uw kenmerk AMS 24/463, AMS 24/466, AMS 24/469, AMS 24/467, AMS24/460 BESLU
Behandeld door. Mr. A.M. Očko en mr. M. Boermans, 06-10855048, m.boermans@amsterdam.nl

Kopie aan

Bijlage 1-

Onderwerp Lucky Flipper/Macao/Carrousel/Play-Inn Amsterdam

Geachte heer/mevrouw,

1. Op 12 januari 2026 heeft uw rechtbank een tussenuitspraak gedaan in de zaken met bovengenoemde procedurenummers. Zoals aangegeven in mijn brief van 16 januari jongstleden maak ik graag gebruik van de door uw rechtbank geboden gelegenheid om de door u geconstateerde gebreken in de bestreden besluiten te herstellen.

Inhoud tussenuitspraak

De tussenuitspraak volgt op het beroep tegen mijn besluiten om een looptijd op te nemen in de exploitatievergunningen van speelautomatenhallen. In de tussenuitspraak stelt uw rechtbank dat ik nader dien te onderzoeken en te onderbouwen waarom het vergunningenplafond voor speelautomatenhallen een geschikte maatregel is om het beoogde doel (het voorkomen van kansspelverslaving) te bereiken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken. Uw rechtbank geeft mij in overweging om contact te zoeken met de Kansspelautoriteit of de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Voorgelegd zou kunnen worden of in hun optiek de beperking van het aantal speelautomatenhallen een effectieve bijdrage kan leveren aan het voorkomen van kansspelverslaving, waarbij de regulering (of het gebrek daaraan) van andere vormen van gokken betrokken dient te worden. Daarmee kan ook duidelijk worden of het lokale beleid naar de huidige stand van zaken horizontaal consistent is en ook hoe de beperking zich verhoudt tot het landelijke kansspelbeleid, dat juist inzet op verbreding en kanalisatie naar legaal aanbod.

Mijn medewerkers hebben contact gehad met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Kansspelautoriteit. Daarnaast is er aan Jellinek gevraagd om meer informatie over gokverslavingsrisico's. De informatie die is verkregen is verwerkt in onderstaande onderbouwing.

Opbouw nadere motivering

Hieronder volgt de nadere motivering van de besluiten. Dit doe ik aan de hand van de volgende opbouw:

1. Bevoegdheid lokale overheden ten aanzien van speelautomaten in de Wet op de Kansspelen
2. Risico's op kansspelverslaving bij verschillende vormen van kansspelen
3. Landelijk kansspelbeleid: visie staatssecretaris gewijzigd: bescherming mensen tegen gokschade staat voorop
4. Jurisprudentie horizontale consistentie
 - 4.1 Kansspelen op afstand
 - 4.2 Speelautomaten in de horeca
 - 4.3 Holland Casino
5. Marktontwikkelingen

1 Bevoegdheid lokale overheden ten aanzien van speelautomaten in de Wet op de Kansspelen

Het ministerie van Veiligheid en Justitie verwijst allereerst naar de verdeling van de bevoegdheden in de Wet op de Kansspelen. Of, waar en hoeveel speelautomatenhallen worden toegestaan in een gemeente is daarin expliciet aan de gemeenteraad overgelaten. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de wet. Het is aan de gemeente om te bepalen of er geen, of in beperkte mate speelautomatenhallen zijn toegestaan. Daaruit volgt naar mijn mening een zelfstandige bevoegdheid die los gezien kan worden van het landelijke beleid ten aanzien van andere vormen van gokken. De landelijke overheid bepaalt de voorwaarden voor de aanwezigheidsvergunningen die tevens nodig zijn om een kansspelautomaat te kunnen plaatsen. Het stellen van voorwaarden waaronder de *exploitatievergunning* verleend kan worden, is dus nadrukkelijk aan de gemeenten overgelaten.

Uit Memorie van toelichting Wet op de Kansspelen

"Ten aanzien van speelautomatenhallen is in het wetsontwerp een bijzondere regeling getroffen. De bevoegdheid van de burgemeester om thans speelautomatenhallen in zijn gemeente categoriaal te weigeren dan wel in aantal te beperken, is niet geheel onomstreden. Wij menen dat de onduidelijkheid die op dit punt bestaat in dit wetsontwerp behoort te worden weggenomen. Daarom is in artikel 30c, eerste lid, onder c, de bepaling opgenomen dat de burgemeester een vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal alleen kan verlenen, voor zover het exploiteren van een speelautomatenhal krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. Deze bepaling opent dus de mogelijkheid dat de gemeentelijke wetgever het exploiteren van speelautomatenhallen in zijn geheel verbiedt dan wel in beperkte mate met vergunning van de burgemeester toestaat. (Gezien de consequenties van het op dit punt te voeren beleid, zeker waar het om kleine gemeenten gaat, lijkt het ons aangewezen wanneer het principebesluit mede door de gemeenteraad wordt genomen en niet uitsluitend aan de burgemeester wordt overgelaten.)"

1. Kansspelverslavingspreventie

De voornaamste reden voor de gemeente Amsterdam om het aantal speelautomaten te beperken is het beperken van de risico's op kansspelverslaving. Dat dit een belangrijke prioriteit is, blijkt onder meer uit het op 13 november 2024 door de gemeenteraad vastgestelde Programma Preventie Middelengebruik. Dit richt zich op het voorkomen van en beperken van gezondheidsschade als gevolg van nicotine, alcohol, tabak en gokken. Hoewel de aandacht de laatste jaren uitgaat naar de zorgen over toename van de negatieve gevolgen van online gokken, is ook het beperken van het aanbod van gokken (ook landgebonden) een streven van de gemeente Amsterdam (doel 3 van het programma: beperkte beschikbaarheid middelen).

Uit verslavings- en gokonderzoek (zie bijlage 1, memo Jellinek) blijkt ook dat het gokken op speelautomaten nog steeds gepaard gaat met een hoog risico op kansspelverslaving. Een speelautomatenhal is een setting waar meerdere automaten bij elkaar staan (bezoekers worden gestimuleerd om langer te blijven), en de locatie is vaak zo ingericht dat deze uitnodigt tot doorgaand spel (aandacht voor comfort en het wegnemen van tijdsbesef). Deze combinatie van toegankelijkheid en speelsnelheid kan een risicovolle combinatie zijn. Volgens Jellinek kan beleid dat fysieke blootstelling en instroom beperkt, zoals een vergunningenplafond, helpen om verdere intensivering en verbreding van gokgedrag te voorkomen. Een vergunningenplafond voor speelautomatenhallen is een logisch en proportioneel instrument, omdat het de dichtheid en nabijheid van een hoog risico kansspeltype begrenst, verdere groei en opschaling voorkomt, en daarmee zorgt voor minder spontane instroom en minder normalisering in het straatbeeld. Dit veronderstelt niet dat een plafond op zichzelf voldoende is. Het moet worden beschouwd als een gangbare en valide maatregel binnen een breder preventiepakket waarin beperking van aanbod en blootstelling centraal staan.

2. Landelijk kansspelbeleid: visie staatssecretaris gewijzigd: bescherming mensen tegen gokschade staat voorop

Aanvullend aan de constatering dat de gemeente zelf voorwaarden kan stellen, geef ik hieronder aan hoe ook op landelijk niveau het beleid ten aanzien van kansspelen recent is gewijzigd.

Wet kansspelen op afstand aangescherpt; bescherming mensen tegen gokschade staat voorop. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft mij geïnformeerd over de ontwikkelingen in het landelijke kansspelbeleid. Bij de introductie van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa, de openstelling van de online gokmarkt) in 2021, was op voorhand bekend dat er zorgen waren over risico's ten aanzien van kansspelverslavingspreventie. In de praktijk is gebleken dat deze risico's zich hebben voorgedaan, en dat het nodig was om bij te sturen. Binnen de kaders van de wet is de werking van de markt inmiddels inhoudelijk beperkt door het invoeren van reclamebeperkingen en regels over speellimieten en speelgedrag.

Aanvullend daarop is per 14 februari 2025 door de staatssecretaris Rechtsbescherming, mede op basis van de evaluatie van de Wet koa, een andere visie aangekondigd. Onderdeel van die visie is juist het niet meer zonder meer inzetten op open markten en vrijheden. De bescherming van

mensen tegen gokschade wordt vanaf nu vooropgesteld. Naar aanleiding van deze visie en de evaluatie van de Wet koa wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel met verschillende aanscherpingen van de Wet koa.

Uit visiebrief staatssecretaris Rechtsbescherming 14 februari 2025:

“De aannname 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.”

Het coalitieakkoord (30 januari 2026) vermeldt dat het beschermen van kwetsbaren in de gokbranche vooropstaat. Tevens wordt vermeld dat er een onderzoek komt naar het beperken van het aantal vergunningen voor online goksites.

Beleid kansspelautomaten en casino’s

Daarnaast heeft het ministerie onderzoek laten verrichten naar beleidsopties voor kansspelautomaten (Atlas Research, 2025). Dit onderzoek laat volgens de staatssecretaris zien “dat doorontwikkeling van het beleid voor landgebonden speelautomaten nodig is om in lijn met de nieuwe kansspelvisie risico’s op gokschade tegen te (blijven) gaan”. Langs de lijn van de nieuwe kansspelvisie zal dit vraagstuk verder worden uitgewerkt, in samenhang met de andere landgebonden kansspelmarkten en de voorziene aanpassingen voor kansspelen op afstand. Ook het onderzoek naar Holland Casino wordt hierbij betrokken (hieronder meer).

3. Jurisprudentie horizontale consistentie

In haar uitspraken van 2 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018: 1466 en 1467) heeft de Afdeling in overweging 10.6.1 het toetsingskader uiteengezet voor de beoordeling van horizontale consistentie van het kansspelstelsel. Beide zaken gingen over het Nederlandse stelsel van kansspelvergunningen.

De Afdeling bevestigde in deze zaken dat een beperkt vergunningstelsel gerechtvaardigd is, mits de overheid dit strikt kan onderbouwen. De Afdeling overweegt, in navolging van het Hof, dat vast staat dat de diverse soorten kansspelen aanzienlijk kunnen verschillen. Met name wat de concrete wijze betreft waarop zij worden georganiseerd, de omvang van de inzetten en de winsten waardoor zij worden gekenmerkt, het aantal potentiële spelers dat eraan verslaafd kan geraken, de presentatie van de spelen, de frequentie waarmee zij gespeeld worden, de korte duur of het repetitieve karakter van de spelen en de reacties die zij bij de spelers uitlokken, of in die zin dat sommige spelen de fysieke aanwezigheid van de spelers vereisen, zoals het geval is bij spelen die worden aangeboden in casino's en bij gokautomaten die daar of in andere etablissementen opgesteld staan, en andere niet.

Als ik de overwegingen van de Afdeling toepas op de speelautomatenhallen kom ik erop uit dat het feit dat voor de speelautomatenhallen een ander regime geldt dan voor de online kansspelen, de kansspelautomaten in de horeca dan wel het beleid inzake Holland Casino op zich niet tot gevolg heeft dat het beleid dat met betrekking tot de speelautomatenhallen wordt gevoerd niet gerechtvaardigd is door de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd. De verschillen tussen de rechtsregelingen doen immers op zich niet af aan de geschiktheid van het beleid inzake speelautomatenhallen om het doel waarvoor dat beleid is ingevoerd, namelijk het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, te verwezenlijken.

De Afdeling heeft verder uit de rechtspraak van het Hof afgeleid dat een beperkende maatregel eerst dan niet als evenredig kan worden beschouwd als uit een vergelijking met de regeling van andere vergelijkbare kansspelen volgt dat de beperking niet noodzakelijk is. Voor het oordeel over de vraag of er sprake is van horizontale consistentie, is verder van belang dat het Hof een dynamische toets vereist. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de evolutie van de omstandigheden na de vaststelling van de betrokken regeling.

Kortom: in het kader van de vraag of er sprake is van horizontale consistentie dient eerst te worden bekeken of speelautomatenhallen enerzijds en speelautomaten in cafés, online kansspelen en Holland Casino anderzijds vergelijkbare kansspelen zijn. Als er wordt geconstateerd dat er sprake is van vergelijkbare kansspelen moet daarna worden bekeken of, ondanks de gelijkenissen, de verschillen tussen deze kansspelen in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen, de verschillende benadering rechtvaardigen.

4.1 Online kansspelen

Omdat sprake is van een groot verschil tussen het aanbieden van online kansspelen en het aanbieden van kansspelen in speelautomatenhallen ligt het ook voor de hand dat de regels tussen beide soorten kansspelen verschillen. Ik zie dan ook niet in dat er sprake is van horizontale inconsistentie.

Uit de informatie van medewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en van de Kansspelautoriteit komt naar voren dat de Wet Kansspelen op afstand in de beginfase tot doel heeft gehad om het bestaande illegale aanbod te kanaliseren naar gereguleerd legaal aanbod.

Deze doelstelling kon niet doelmatig worden bereikt door maar een deel van het illegale aanbod te legaliseren bijvoorbeeld met een maximaal aantal te verlenen vergunningen. De focus lag daarom niet op het beperken van aanbod, maar juist om het bestaande aanbod te legaliseren met regelgeving, hetgeen op zichzelf al een verbetering is wat betreft het tegengaan van kansspelslaving, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit. Pas in tweede instantie zijn de online kansspelen aan verdergaande beperkingen onderworpen, zoals regels over reclamebeperking en speellimieten.

Ten tijde van de regulering van de speelautomatensector was sprake van een groot aantal aanbieders, die voldeden aan een substantiële vraag van spelers in Nederland. Een monopolie zou te diep ingrijpen in de tot dan toe bestaande praktijk en bovendien het risico inhouden van onvoldoende aanbod van dit type kansspel en daarmee van onvoldoende kanalisatie. In het belang van kanalisatie is daarom al in 1986 gekozen voor een open stelsel waarbij een niet op voorhand beperkt aantal marktdeelnemers onder strikte voorwaarden kansspelen op speelautomaten mogen aanbieden. De strenge voorwaarden die aan de aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten zijn verbonden, hebben betrekking op het inperken van risico op verslaving van de consument en het tegengaan van criminaliteit. In de eerste plaats is voor de exploitatie van speelautomaten een door de gemeente te verlenen aanwezigheidsvergunning vereist (artikel 30b, eerste lid, van de Wok). In de tweede plaats gelden voor speelautomaten – mede gelet op de (fysieke) aard van het spelaanbod – specifieke regels voor leidinggevendens binnen de onderneming van vergunninghouders en voor personen werkzaam in speelautomatenhallen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op de deelnemers. Deze zien onder andere op het voorkomen van kansspelslaving. Verder gelden voor vergunninghouders van speelautomaten diverse beperkingen met betrekking tot wervings- en reclameactiviteiten. In de derde plaats mogen alleen speelautomaten worden geëxploiteerd waarvoor een modeltoelating is afgegeven (artikel 30m, eerste lid, van de Wok). De spellen op deze toegelaten automaten zijn onderworpen aan allerlei beperkingen, zoals een maximale inworp, minimale uitkeringspercentages, een regeling waarbij het verlies per uur gemaximeerd wordt en een minimale tijdsduur tussen opeenvolgende spellen (zie met name de artikelen 12 en 13 van het Speelautomatenbesluit 2000).

Deze overweging in de Wet op de Kansspelen is betrokken bij het reguleren van speelautomatenhallen in de gemeente Amsterdam door ruimte te geven aan speelautomatenhallen om een illegale markt tegen te gaan. Tegelijkertijd zet de gemeente in op het zo klein mogelijk houden van de legale markt voor speelautomatenhallen door middel van een vergunningenplafond, om kansspelslaving tegen te gaan. Zoals weergegeven in de memo van Jellinek (bijlage 1) bestaat een relatie tussen het aantal speelautomatenhallen en risico's op kansspelslaving.

Zowel landelijk als gemeentelijk is het onmiskenbaar dat het belang van het beheersen van de risico's op kansspelslaving een belang is dat op elk niveau en ten aanzien van elk kansspel wordt gediend.

Zoals blijkt uit de rechtspraak van de Afdeling, kan aan het consistentievereiste overigens ook zijn voldaan wanneer door middel van differentiatie recht wordt gedaan aan de verschillen tussen de kansspelsoorten, zolang de (verschillende vormen van) beperkingen per kansspelsoort maar steeds beantwoorden aan dezelfde doelstellingen die haar kunnen rechtvaardigen. Het

verslavingsrisico kan in dit verband een relevant aspect zijn, maar dat betekent niet dat waar het risico op kansspelverslaving verhoudingsgewijs beperkt is, geen nadere beperkingen aan die markt zouden mogen worden gesteld. De keuze voor een ordeningsmodel hangt bovendien niet alleen af van het verslavingsrisico van bepaalde spelen maar ook van verschillen in ontstaansgeschiedenis en doelen van kansspelen en van andere algemene belangen, zoals de bescherming van burgers, het tegengaan van criminaliteit en het tegengaan van illegaliteit.

De conclusie is dat sprake is van horizontale consistentie gelet op enerzijds de overeenkomsten in de feitelijke situatie tussen het destijds bestaande illegale aanbod in online kansspelen en het illegale aanbod van speelautomatenhallen. En anderzijds de recentere grotere focus die zich richt op het voorkomen van kansspelverslaving bij het online aanbod zoals het beperken van het maken van reclame in 2023 en bij speelautomatenhallen, bijvoorbeeld als het gaat om Cruks en het vergunningenplafond.

4.2 Speelautomaten in de horeca

Wat betreft het motiveren hoe het vergunningenplafond voor speelautomatenhallen zich verhoudt tot speelautomaten in horecagelegenheden waarvoor geen plafond geldt, merk ik het volgende op.

Bij de legalisering van speelautomaten in 1986 is bepaald dat alleen speelautomaten met een vergunning in hallen, hoogdrempelige en laagdrempelige gelegenheden waren toegestaan. In 1998 zijn speelautomaten in laagdrempelige gelegenheden verboden en gold een leeftijdsgrens van 18 jaar. Ook de maximale inworp is gereguleerd. Hoewel er nooit wetenschappelijk onderzoek naar gedaan is, is wel gebleken dat na het verbieden van gokkasten in laagdrempelige gelegenheden het aantal ingeschreven gokcliënten in de verslavingszorg gestaag is gedaald. Deze afname werd vooral veroorzaakt door een afname van het aantal jongere hulpzoekers¹. De Kansspelautoriteit concludeert dan ook dat deze beperkingen van het aanbod van speelautomaten in horecagelegenheden tamelijk effectief is gebleken.

Het [Speelautomatenbesluit 2000](#) de verschillen tussen [Speelautomatenbesluit 2000](#) beschrijft de verschillen tussen de kansspelautomaten in speelautomatenhallen en hoogdrempelige horeca. Automaten in een speelhal hebben een zwaarder karakter vanwege de hogere winstmogelijkheid. Het is dan ook van belang dat er in de speelautomatenhallen aanvullende vereisten gelden, zoals het CRUKS. Het gaat om wezenlijk andere situaties die niet met elkaar te vergelijken zijn en daarom kan het verschil in regelgeving tussen speelautomatenhallen en speelautomaten in horeca niet leiden tot het oordeel dat geen sprake is van horizontale consistentie.

Tenslotte merk ik nog op dat de gemeente geen vrijheid heeft om te bepalen óf en zo ja, hoeveel kansspelautomaten zijn toegestaan in horecagelegenheden. Als voldaan wordt aan de voorwaarden uit de wet, kan de gemeente niets anders dan een aangevraagde aanwezigheidsvergunning te verlenen.

¹ Bron: Kansspelautoriteit: wegwijzer speelautomaten voor gemeenten (2021)

4.3 Holland Casino

Holland Casino heeft inderdaad ten aanzien van enkele aspecten minder beperkingen, maar er mogen in Amsterdam maar twee vestigingen zijn en het is het rijk dat dit bepaald. De vestigingen moeten bovendien van één en dezelfde vergunninghouder zijn, die (ook nog eens) een staatsdeelneming is. Daar staat tegenover dat er 21 vergunningen beschikbaar zijn voor speelautomatenhallen. Voor zover je casino's en speelautomatenhallen al met elkaar kunt vergelijken, draagt dat juist bij aan de horizontale consistentie.

De opening van een tweede vestiging van Holland Casino in Amsterdam, destijds in 2018, kon alleen plaatsvinden omdat deze gepaard ging met de sluiting van de vestiging op Schiphol in 2017. Er is minimaal tien jaar voorafgegaan aan de opening van de locatie in Amsterdam en de sluiting van de locatie op Schiphol. Dat dit gelijktijdig was met een brief van de burgemeester aan de exploitanten van speelautomatenhallen over de ontwikkelingen ten aanzien van schaarse vergunningen was dan ook puur toeval.

Niet valt in te zien dat op grond van de stelling van eisers dat in de twee vestigingen van Holland Casino de openingstijden ruimer zijn, daar een hogere inworp en verlieslimiet geldt en dat daar alcohol mag worden geschonken in vergelijking met speelautomatenhallen sprake is van horizontale inconsistentie. De controle op de staatsonderneming Holland Casino is groter en er zijn maar twee vestigingen in de gemeente Amsterdam. Daarbij gaat het om aspecten (openingstijden, toegestane kansspelen) waarop de gemeente geen enkele zeggenschap over heeft (alleen het rijk). Daarnaast geldt Cruks voor speelautomatenhallen en Holland Casino.

4. Marktontwikkelingen

Voor de volledigheid geef ik hieronder nog de laatste marktontwikkelingen weer voor de speelautomaten in de horeca en voor de speelautomatenhallen.

Speelautomaten in horeca

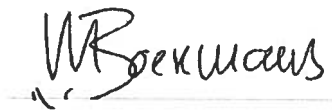
Er is al jarenlang sprake van een dalende trend van het aantal speelautomaten in horeca, landelijk. Ook in Amsterdam is deze trend zichtbaar. In 2011 waren er 201 aanwezigheidsvergunningen verleend. In 2024 gaat het in heel de stad om 66 verleende vergunningen (voor 2 automaten per vergunning).

Speelautomatenhallen

Inmiddels zijn er zeven (met uitzondering van de twee niet-actieve vergunningen) speelhallen gesloten. Als voornaamste reden hiervoor wordt de verhoging van de kansspelbelasting genoemd. Van één speelhal heeft de exploitant de vergunning formeel opgezegd. Voor de andere speelhallen is er nog geen duidelijkheid over een mogelijke beëindiging. De gemeente blijft in gesprek met de exploitanten over de toekomst van deze locaties.

Gelet op de aanvullende motivering verzoek ik u de ingediende beroepen ongegrond te verklaren.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Boermans', written over a horizontal line.

M. Boermans
(gemachtigde)

Amsterdam, 27 februari 2026

Betreft: Advies vergunning plafond speelautomatenhallen

Contactpersoon: Judith Noijen

E: judith.noijen@jellinek.nl

T: 06-14365623

Geachte mevr. Amadmoestar, beste Serina,

De gemeente Amsterdam heeft Jellinek verzocht om vanuit verslavingskundig en preventief perspectief een inhoudelijke onderbouwing te geven bij de vraag: In hoeverre kan een vergunningenplafond voor speelautomatenhallen worden aangemerkt als een geschikte en noodzakelijke maatregel ter voorkoming en beperking van gokschade?

Meer specifiek is gevraagd:

- Hoe moet de verslavingsgevoeligheid van speelautomaten (in hallen) worden geduid?
- Is bekend welke doelgroepen gebruik maken van speelautomatenhallen versus online kansspelen, hoogdrempelige horeca en Holland Casino?
- Kan een beperking van fysieke beschikbaarheid bijdragen aan schadebeperking?
- En hoe verhoudt zich dit tot mogelijke uitwijk naar andere gokvormen?

Onderstaande notitie geeft een inhoudelijke onderbouwing op basis van beschikbare wetenschappelijke inzichten, landelijke monitoring en praktijkervaring vanuit preventie en behandeling.

Met vriendelijke groet,

Judith Noijen en Floor van Bakkum

Jellinek Preventie



Waarom speelautomaten (ook landgebonden) een hoog-risico product zijn

Speelautomaten kenmerken zich door snelle spelcycli en continue inzetmogelijkheden, factoren die in de gokliteratuur consistent worden geassocieerd met verhoogd risicopotentieel. Vanuit verslavings- en gokonderzoek worden speelautomaten structureel gezien als een van de kansspelvormen met een relatief hoog risicopotentieel, vooral door productkenmerken zoals:

- snelle spelrondes / hoge event frequency (veel inzetten per tijdseenheid),
- continue beschikbaarheid (door kunnen gokken zonder natuurlijke pauzes),
- sterke gedragsprikkel (o.a. near-miss, variabele beloning) ,
- potentieel voor snelle verliesaccumulatie.

Deze productkenmerken zijn relevant ongeacht of de automaat online of in een hal staat; het zijn kenmerken die het type gokproduct intrinsiek risicovoller maken (Mentzoni et al., 2012; Myles et al., 2019; Jeannot et al 2023). Van de mensen die tussen maart 2024 en maart 2025 hebben gegokt op een speelautomaat op fysieke locaties verloor 32% in de maand voorafgaand aan het onderzoek meer dan 100 euro. Dat is meer dan bij andere fysieke en online gokproducten (WODC, 2025).

Een speelautomatenhal is een setting waar meerdere automaten/clusters bij elkaar staan (meer prikkels, langer blijven), de omgeving vaak is ingericht op doorgaand spel (comfort/"tijd vergeten"), de combinatie van toegankelijkheid en speelsnelheid een risicovolle mix kan zijn.

Doelgroepen: wie speelt waar?

Uit de meest recente Monitor Kansspelen Nederland (WODC, 2025) blijkt dat 69% van de Nederlanders van 16 jaar en ouder het afgelopen jaar minstens één keer gegokt. 37% heeft afgelopen jaar online gegokt en 33% gokte op fysieke locaties (excl. alleen loterijen). 39% van de Nederlanders deed aan één vorm van gokken. 22% deed aan twee of drie vormen van gokken. Een kleinere groep (5%) deed aan vier of vijf vormen, of meer dan dat (3%)

- 4% van de mensen die fysiek gokken vertonen gematigd- of hoog-risico gokgedrag, bij mensen die online gokken is dat 20%.
- Hoe meer verschillende soorten kansspelen iemand gebruikt (multimodaal gokken), hoe groter het aandeel mensen met een gematigd of hoog risico (Ipsos I&O, 2025; WODC, 2024). Het combineren van meerdere



gokvormen, bijvoorbeeld online casinospelen, sportweddenschappen en fysieke speelautomaten, gaat dus samen met een verhoogd risicoprofiel.

- Mannen gokken vaker online dan vrouwen (15% versus 10%). Online gokken komt daarnaast meer voor onder Nederlanders met een niet-Europese migratieachtergrond (16%) dan in de groep zonder (12%) of met een Europese migratieachtergrond (1%).
- 3% bezocht het afgelopen jaar een speelhal en 13% van hen, bezocht de speelhal in wekelijks of vaker. Van de bezoekers van speelhallen valt 22% in de categorie die gokt een gematigd risico en 17% heeft een hoog risico (WODC, 2025).
- Bezoekers van speelhallen hadden vaker een gesprek met een medewerker over het eigen speelgedrag (11%) en kregen vaker het advies om hulp te zoeken (9%) dan bezoekers van fysieke casino's van Holland Casino (beide 4%). Dat verschil is mogelijk te verklaren doordat het percentage mensen dat gematigd- of hoog-risico gokt hoger is onder bezoekers van speelhallen dan onder de bezoekers van Holland Casino (WODC, 2025).

Internationale onderzoeken tonen consistente demografische verschillen tussen mensen die online, in fysieke locaties of bij beiden gokken. De demografische profielen variëren aanzienlijk afhankelijk van de gokmodus. Mensen die online gokken zijn doorgaans jongere mannen met een hoger inkomen, terwijl mensen die gokken in fysieke locaties ouder zijn en hogere niveaus van psychologisch leed ervaren. Mensen die zowel online als fysiek gokken, zijn de jongste groep, tonen de meeste gokactiviteiten en hebben de hoogste scores voor problematisch gokken (Lind et al., 2022; Gainsbury et al., 2015; Blaszczynski et al., 2016).

Wat dat betekent voor de “wie-gaat-waar”-vraag:

- De beschikbare Nederlandse monitoringsgegevens laten niet zien dat online en fysieke goklocaties volledig gescheiden werelden zijn. Integendeel: het verhoogde aandeel mensen met gematigd of hoog risico onder online gokken hangt in samen met het combineren van meerdere spelvormen en kanalen. Mensen die zowel online als fysiek gokken (multimodaal) vertonen structureel hogere risicoscores dan mensen die slechts één kanaal gebruiken (Van Miltenburg & Hollander, 2025; Lind et al., 2022).
- Voor Nederland geldt echter dat openbare monitoringsrapporten minder fijnmazig uitsplitsen naar specifieke combinaties zoals “speelautomatenhal versus online automaten”. Daardoor is niet exact vast te stellen in hoeverre deze doelgroepen elkaar overlappen binnen juist deze specifieke spelvormen. Wat wél duidelijk is, is dat kanalen elkaar



niet vervangen maar deels overlappen, en dat vooral de combinatie van meerdere vormen samenhangt met verhoogd risico.

- Voor het spelen op speelautomaten bezoekt 48% van de spelers Holland Casino, 29% een horecagelegenheid, en 26% een speelhal (WODC, 2025).

Uitwijk/substitutie

Een veelgestelde vraag bij aanbodbeperking is of een plafond op speelautomatenhallen ertoe leidt dat mensen eenvoudig uitwijken naar online gokken.

Substitutie is mogelijk: een deel van de mensen die gokken kan bij verminderde fysieke beschikbaarheid overstappen naar een ander kanaal. Tegelijkertijd is er geen reden om aan te nemen dat deze substitutie automatisch volledig of één-op-één plaatsvindt. Fysiek en online gokken verschillen in drempels, routines en motieven. Factoren zoals sociale context, contant betalingsgedrag, gewoontepatronen, nabijheid, het karakter van een “uitje” en de behoefte aan een fysieke omgeving spelen voor sommige groepen een rol. Dat betekent dat fysieke en online gokvormen deels overlappen, maar niet volledig uitwisselbaar zijn.

Nederlandse monitoring laat bovendien zien dat verhoogd risico vooral samenhangt met het combineren van meerdere gokvormen. Hoe meer soorten kansspelen iemand gebruikt, hoe groter het aandeel gematigd of hoog risico (Van Miltenburg & Hollander, 2025). Vanuit dat perspectief kan beleid dat fysieke blootstelling en instroom remt bijdragen aan het beperken van verdere intensivering of verbreding van gokgedrag. Het verminderen van nabijheid en zichtbaarheid kan daarmee niet alleen directe deelname beïnvloeden, maar ook de doorgroei naar meer en risicovollere vormen van gokken afremmen.

Een vergunningenplafond hoeft daarom niet te bewijzen dat niemand uitwijkt naar online aanbod. De relevante beleidsvraag is of aannemelijk is dat de maatregel bijdraagt aan schadebeperking. Door fysieke dichtheid te begrenzen, verdere opschaling te voorkomen en normalisering in de leefomgeving te beperken, kan een plafond de drempel verhogen en de blootstelling verminderen. Dat past binnen een proportionele preventiestrategie waarin meerdere instrumenten gezamenlijk gericht zijn op het beperken van risico's.

Waarom een plafond specifiek bij speelhallen verdedigbaar is

In verslavingspreventiebeleid geldt beschikbaarheid als een klassieke en bewezen beleidshefboom. Meer nabijheid en zichtbaarheid verlagen de drempel tot deelname en dragen bij aan normalisering van het gedrag, met name bij



kwetsbare groepen. Het beperken van de geografische beschikbaarheid van een risicovol kansspeltype is daarom een direct aangrijpingspunt voor preventie en schadebeperking.

De *Lancet Public Health Commission on Gambling* benadrukt dat zowel geografische beschikbaarheid (hoeveel locaties er zijn en hoe dichtbij ze liggen) als temporele beschikbaarheid (hoe vaak en hoe lang gokken mogelijk is) samenhangen met een hoger risico op gokschade. De commissie adviseert overheden expliciet om de blootstelling en beschikbaarheid van gokken te reduceren via beperkingen in toegang en aanbod (*The Lancet Public Health Commission on Gambling, 2024*). Het terugdringen van fysieke dichtheid past binnen deze internationaal aanbevolen volksgezondheidsbenadering.

Ook lokaal en regionaal onderzoek wijst in dezelfde richting. In een umbrella review concluderen Velasco et al. (2021) dat het beperken van de nabijheid van goklocaties en het situeren van locaties op grotere afstand van risicogroepen samenhangt met minder gokschade. Daarbij blijkt in sommige studies dat de feitelijke afstand tot een goklocatie zwaarder weegt dan individuele voorkeuren voor type of sfeer van een locatie. Met andere woorden: hoe dichterbij het aanbod, hoe lager de praktische en psychologische drempel om te gokken. Wel is de effectiviteit mede afhankelijk van de mate van beleidsmatige strengheid en van contextfactoren zoals sociaaleconomische kenmerken van een wijk.

In de Nederlandse context wordt dit mechanisme ook benoemd in analyses van risicopotentieel: hoe groter de toegankelijkheid en nabijheid, hoe groter de bijdrage aan risico. Online gokken kent de hoogste mate van toegankelijkheid, maar op lokaal niveau zijn fysieke locaties, waaronder speelautomatenhallen, bepalend voor de zichtbaarheid en normalisering in de leefomgeving.

Een vergunningenplafond voor speelautomatenhallen is vanuit dit perspectief een logisch en proportioneel instrument, omdat het de dichtheid en nabijheid van een hoog-risico kansspeltype begrenst; verdere groei en opschaling voorkomt; en daarmee de "frictie" verhoogt (minder spontane instroom en minder normalisering in het straatbeeld).

Belangrijk is dat dit argument niet veronderstelt dat een plafond op zichzelf voldoende is. Het is een gangbare en valide maatregel binnen een breder preventiepakket, juist omdat het direct aangrijpt op een bekend gedragsmechanisme: beschikbaarheid beïnvloedt deelname en risico. In die zin is een plafond beleidsmatig consistent met andere vormen van verslavingspreventie waarin beperking van aanbod en blootstelling centraal staan.



Referenties:

Badji, S., Black, N., & Johnston, D. W. (2023). *Economic, health and behavioural consequences of greater gambling availability*. *Economic Modelling*, 116, 106285. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2023.106285>

Blaszczynski, A., Russell, A., Gainsbury, S. M., Hing, N., & Wood, R. (2016). *Mental health and online, land-based and mixed gamblers*. *Journal of Gambling Studies*, 32(2), 261–275. <https://doi.org/10.1007/s10899-015-9528-y>

Gainsbury, S. M., Russell, A., Hing, N., Wood, R., & Blaszczynski, A. (2015). *The interaction between gambling activities and modes of access: A comparison of Internet-only, land-based only, and mixed-mode gamblers*. *Addictive Behaviors*, 41, 34–40. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2014.09.023>

Jeannot, E., Dickson, C., Zumwald, C., & Simon, O. (2023). *18 years of changing trends: Swiss data on the clinical characteristics and game types associated with problem gambling*. *Healthcare*, 11(2), 166. <https://doi.org/10.3390/healthcare11020166>

Lind, K., Marionneau, V., Järvinen-Tassopoulos, J., & Salonen, A. H. (2022). *Socio-demographics, gambling participation, gambling settings, and addictive behaviors associated with gambling modes: A population-based study*. *Journal of Gambling Studies*, 38(4), 1111–1126. <https://doi.org/10.1007/s10899-021-10074-7>

Mentzoni, R. A., Laberg, J. C., Brunborg, G. S., Molde, H., & Pallesen, S. (2012). *Tempo in electronic gaming machines affects behavior among at-risk gamblers*. *Journal of Behavioral Addictions*, 1(3), 135–139. <https://doi.org/10.1556/JBA.1.2012.004>

Myles, D., Carter, A., & Yücel, M. (2019). *Cognitive neuroscience can support public health approaches to minimise the harm of “losses disguised as wins” in multiline slot machines*. *European Journal of Neuroscience*, 50(3), 2384–2391. <https://doi.org/10.1111/ejn.14191>

The Lancet Public Health Commission on Gambling. (2024). *Gambling and health*. The Lancet Public Health. Geraadpleegd op 27 februari 2026, van [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext)



Van Miltenburg, C. J. A., & Hollander, D. (2025). *Deelname aan kansspelen in Nederland, meting 2025* (2025/102). Ipsos I&O in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Geraadpleegd op 27 februari 2026, van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3466/rapport-deelname-aan-kansspelen-in-nederland_meting-2025_def.pdf

Velasco, V., Scattola, P., Gavazzeni, L., Marchesi, L., Nita, I. E., & Giudici, G. (2021). *Prevention and harm reduction interventions for adult gambling at the local level: An umbrella review of empirical evidence*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(18), 9484. <https://doi.org/10.3390/ijerph18189484>