

Vraag: Kunnen we het legale online gokaanbod in Nederland opnieuw verbieden? Wat zijn daarvan de gevolgen? Welke alternatieven zijn er eventueel om de negatieve ongewenste gevolgen die het toestaan van online aanbod in Nederland heeft gehad te mitigeren?

Huidige situatie

Ook na de invoering van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) in 2021 is de bescherming van mensen tegen de risico's van online gokken nog in het geding. Meer mensen zijn online gaan gokken en zij geven samen meer uit dan voor de legalisering. Inmiddels is gebleken dat ook het totaal aan risico-en probleemspelers toeneemt. Ook stijgt het aantal mensen in behandeling voor kansspelverslaving sinds 2023 licht.¹ Uit de evaluatie van de Wet koa in oktober 2024 kwam naar voren dat de legalisering van online gokken (nog) niet heeft bijgedragen aan een dermate verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod dat de beleidsdoelstellingen voor online gokken bereikt zullen worden. Ruim 90% van de online spelers speelt op dit moment legaal en zorgt voor 49% van de totale uitgaven aan online gokken. 10% van de spelers speelt bij illegale aanbieders. Deze groep is verantwoordelijk voor 51% van de uitgaven aan online kansspelen. Rapportages van de Ksa laten zien dat, na de aangescherpte maatregelen in oktober 2024 op het gebied van speellimieten, het aantal grote verliezen en het gemiddelde verlies bij legale aanbieders fors is afgenomen. Spelers die veel geld uitgeven aan kansspelen wijken waarschijnlijk uit naar illegaal aanbod. Deze groep bestaat voor een aanmerkelijk deel uit risico- en probleemspelers, hetgeen betekent dat hier de schade dan ook hoog is. Uit de laatste rapportages van de Ksa blijkt dat de recente aanscherpingen van regelgeving, zoals het rolmodellenverbod, het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag, een positief effect hebben gehad en inmiddels leiden tot een betere bescherming in de spelomgeving van vergunde aanbieders, tot minder reclame, een sterk afgevlakte groei in het aantal nieuwe spelers en minder uitgaven bij legale aanbieders. De trend is dat de uitgaven aan gokken bij illegale aanbieders stijgen. Naar verwachting komt dit deels door de getroffen maatregelen en deels door de belastingverhoging.

Kunnen we het legale online gokaanbod in Nederland opnieuw verbieden?

Ja, mits dit inhoudelijk onderbouwd en proportioneel en subsidiair is en consistent is met de rest van het kansspelbeleid. Er zijn dan grofweg twee opties. 1. Aanbieden van kansspelen op afstand in één keer weer verbieden. Dit betekent dat alle lopende vergunningen na inwerkingtreding van de hiervoor benodigde wetswijziging worden ingetrokken of vervallen. Dit vergt een daaraan gekoppeld proces om alle accounts van spelers netjes te beëindigen, spelersrekeningen op te heffen en de gegevensverwerking conform AVG-bepalingen af te wikkelen. 2. Een sterfhuiskonstructie: het niet meer verstrekken van vergunningen. Dit betekent dat na de benodigde wetswijziging de vergunningen, die voor 5 jaar gelden, aflopen.²

Wat zijn de te verwachten gevolgen?

Maatschappelijk: De te verwachten gevolgen zijn meer maatschappelijke schade door meer kansspelgerelateerde criminaliteit (bijv. witwassen en ondermijning) en individuele schade door gokken.³ Een verbod draagt daarmee naar verwachting negatief bij aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van gokschade, het tegengaan van criminaliteit en het tegengaan van illegaal aanbod en deelname daaraan. Ook na een verbod op online gokken zullen er nog altijd mensen zijn die behoefte hebben aan (online) kansspelen. Mensen zullen altijd blijven gokken, zoals alleen al blijkt uit de huidige 10 % spelers die illegaal gokken. Daarbij komt dat het – ook bij verdere intensivering van handhaving – naar verwachting slechts beperkt mogelijk is om te verhinderen dat mensen bij illegaal aanbod gokken. Bij illegaal aanbod is geen sprake van waarborgen voor bescherming, in tegenstelling tot het legale aanbod. Daarnaast zijn spelers die bij een illegale aanbieder in de problemen komen doorgaans uit beeld als het gaat om vroegsignalering en hulpaanbod.

Financieel: Kansspelbelasting wordt geheven over het brutospelresultaat (BSR).⁴ Als online gokken per 2027 wordt verboden, is dit een structurele derving van € 369 miljoen, uitgedrukt in prijspeil 2026.⁵ Indien wordt gekozen voor een sterfhuiskonstructie, zal nog verder uitgezocht moeten

¹ Dit blijkt onder andere uit monitoringsonderzoeken en rapportages van de Kansspelautoriteit (Ksa), marktonderzoeken, enquêtes, de scholierenmonitor van het Trimbos, cijfers uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS), de evaluatie van de Wet koa.

² NB: binnenkort starten nieuwe vergunning processen voor de vergunningen die per 1 oktober 2026 verlopen.

³ Atlas, juni 2023, Rood-zwart ontward, Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen

⁴ Het brutospelresultaat is de inleg van de spelers minus de uitgekeerde prijzen.

⁵ Er is daarbij alleen rekening gehouden met een derving in de kansspelbelasting (KSB) en een gedragseffect van 20%. Dit gedragseffect houdt bijvoorbeeld in dat mensen die nu online gokken dit zullen inruilen voor gokken bij een fysieke locatie.

worden hoe hoog de derving zal zijn. De verwachting is dat de derving dan geleidelijk zal oplopen doordat de vergunningen langzaam vervallen.

De Kansspelautoriteit (Ksa) wordt gefinancierd door een heffing over het BSR (totaal begroot in 2026 34,9 miljoen euro). Bij het wegvallen van het BSR voor online kansspelen valt de dekking voor de kosten van de Ksa vanuit online kansspelen weg (20,6 miljoen begroot in 2026).

Hetzelfde geldt voor de inkomsten in het Verslavingspreventiefonds (VPF), die eveneens voortkomen uit een heffing over het BSR (5,4 miljoen euro begroot in 2026).

Economisch gevolg voor aanbieders is bedrijfsbeëindiging. Daarbij moet rekening worden gehouden met procedures tot schadevergoeding wegens voortijdige bedrijfsbeëindiging. Zeker bij acuut beëindigen. Hierbij is rekening te houden met miljoenenclaims, waarvan de slagingskansen op dit moment niet kunnen worden ingeschat.

Welke alternatieven zijn er eventueel om de negatieve ongewenste gevolgen die het toestaan van online aanbod in Nederland heeft gehad te mitigeren?

Naast de reeds getroffen maatregelen is het alternatief om nadere wijzigingen in wet- en regelgeving te treffen. Op 14 februari 2025 heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming aangekondigd om de wet- en regelgeving op een aantal fundamentele punten te willen herzien. Momenteel loopt het beleidstraject om tot deze wijzigingen te komen.

Dit betreft in het bijzonder:

- Het verbeteren van de invulling van de zorgplicht van vergunde aanbieders.
- Het inrichten van overkoepelende bescherming, zoals overkoepelende speellimieten.
- Het verder beperken van de reclamemogelijkheden voor vergunde aanbieders.
- De bevoegdheid van de Ksa om illegale gokwebsites te blokkeren.
- Het uitbreiden van de toezichtmogelijkheden van de Ksa.

De maatregelen zien op het verbeteren van de bescherming binnen het vergunde aanbod, door duidelijkere en scherpere kaders te stellen waaraan vergunde aanbieders moeten voldoen. Daarnaast is het van belang om deelname aan illegaal gokken zoveel mogelijk te verhinderen en illegaal aanbod gericht op Nederland te bestrijden. Hiervoor kunnen effectievere wettelijke instrumenten worden gecreëerd om illegaal aanbod en bevorderaars van dit aanbod te bestrijden. Het is van belang dat een balans wordt gevonden in het verbeteren van de bescherming van mensen binnen het legale aanbod en het tegengaan van toestroom naar illegaal aanbod.

Uitsluitend aanpassing van wet- en regelgeving is echter niet voldoende om mensen te beschermen tegen gokschade. Dit vraagt om een brede aanpak waarbij langdurig wordt ingezet op preventie. Daarom kan een meerjarenplan voor de bescherming tegen gokschade behulpzaam zijn met strategische doelen hoe te komen tot een daling van gokschade in Nederland en welke inzet hiervoor de komende jaren nodig is. Daarnaast is een stevige integrale inzet op de aanpak van illegaal aanbod en deelname daaraan noodzakelijk, omdat bij illegaal gokken geen sprake is van bescherming en de kans op gokschade daarmee veel groter is.

Wat zijn de te verwachten gevolgen van de mitigerende maatregelen?

Maatschappelijk: De te verwachten gevolgen zijn minder maatschappelijke schade door online gokken. Strengere en duidelijkere wettelijke kaders, betere handavings- en toezichtinstrumenten voor de Ksa, meerjarige inzet op gokschadepreventie en tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en illegaliteit dragen naar verwachting bij aan de doelstellingen van het kansspelbeleid. Hiermee kunnen ook kosten die uit de schade voortkomen, worden voorkomen. Risico's zijn wel dat naarmate de regulering strenger wordt mensen uitwijken naar illegaal aanbod zonder beschermende maatregelen en vergunde aanbieders zich terugtrekken uit Nederland wegens bedrijfseffecten, die als zodanig ook een economisch gevolg zijn.

Financieel: Als er wordt gekozen om mitigerende maatregelen te nemen, dan leidt dit waarschijnlijk niet tot een derving aan belastinginkomsten. Met tweede-orde-effecten wordt conform de huidige begrotingsregels geen rekening gehouden en die leiden dus ook niet tot een derving. Enkel als de mitigerende maatregelen, net als volledig verbieden, een directe doorwerking hebben op de kansspelbelasting is dit wel het geval. Volgens een eerste inschatting hebben de hierboven genoemde maatregelen alleen tweede-orde-effecten en leiden deze niet tot een derving. Aangezien er nog vergund aanbod is in dit scenario, kan er ook nog een heffing plaatsvinden ten behoeve van de financiering van de Ksa en het Verslavingspreventiefonds.

Wat is er nodig van het nieuwe kabinet?

Het ingezette beleidstraject moet leiden tot voorstellen voor aangepaste wet- en regelgeving in 2027. Het is belangrijk dat het nieuwe kabinet capaciteit voor de benodigde wijzigingen prioriteert.