

Vergaderjaar 2025–2026

24 557

Kansspelen

Nr. 277

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de actieve openbaarmaking van documenten inzake de totstandkoming van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) en lagere regelgeving en documenten op het gebied van reclame. Deze actieve openbaarmaking is toegezegd in de beantwoording van de Kamervragen van de leden Bikker (ChristenUnie) en Van Nispen (SP) op 11 juli 2023 over het bericht «Keer op keer werd de Minister gewaarschuwd, en nu heeft Nederland 450.000 nieuwe gokkers».¹

De stukken zijn inmiddels gepubliceerd op de site van de rijksoverheid.² De openbaar gemaakte documenten bieden inzicht in de totstandkoming van de Wet koa en lagere regelgeving op het gebied van reclame. Tevens geven zij inzicht in het contact dat heeft plaatsgevonden met partijen uit de kansspelsector.

In deze brief ga ik eerst in op het proces van actieve openbaarmaking. Vervolgens geef ik een overzicht van de bevindingen uit de openbaar gemaakte documenten en geef ik een reactie hierop. Ik ga daarbij in lijn met de gestelde Kamervragen eerst in op de informatie die het ministerie heeft ontvangen met betrekking tot een eventuele toename van het aantal (jonge) gokkers door regulering van de online markt. Vervolgens ga ik in op de bevindingen aangaande het contact met de kansspelsector bij de totstandkoming van beleid. Tot slot ga ik specifiek in op het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka).

¹ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3599.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/12/05/documenten-bij-kamerbrief-inzake-gedane-toezegging-openbaarmaking-stukken-wet-kansspelen-op-afstand>

Proces

Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid is een uitgebreide geautomatiseerde zoekslag uitgevoerd, waarbij meer dan 100.000 documenten gescreend zijn. Die zoekslag besloeg documenten uit het digitale informatiesysteem en het archief van het ministerie, mailboxen en chatgesprekken van betrokken ambtenaren binnen het ministerie. Daarbij zijn ook gearchiveerde e-mailboxen van voormalige medewerkers en chatberichten van een voormalig bewindspersoon betrokken. Van die 100.000 documenten, zijn circa 22.000 documenten verder handmatig beoordeeld op relevantie. De relevante documenten zijn geselecteerd aan de hand van een combinatie van brede zoektermen en termijnen die opgesteld zijn op basis van de Kamervragen. De circa 1.900 documenten die als relevant naar voren kwamen, zijn beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo) en er is zienswijze gevraagd aan derden.

De actieve openbaarmaking van documenten is conform de Woo en heeft tot doel transparantie te bieden inzake de totstandkoming van Wet koa en lagere regelgeving op het gebied van reclame. Om zo veel mogelijk transparantie te bieden, is gekozen voor een brede reikwijdte. Er is een grondige zoektocht uitgevoerd die verder reikt dan vragen uit eerdere Woo-verzoeken met betrekking tot dezelfde onderwerpen. Hierdoor is het mogelijk dat nieuwe documenten openbaar gemaakt zijn die niet eerder in het kader van voorgaande verzoeken zijn verstrekt en daarmee aanvullende of bredere context bieden. Daarnaast heb ik er bij deze openbaarmaking voor gekozen om, naast reguliere documenten, bij uitzondering ook chatgesprekken en (verwijderde, maar niet vernietigde) mails actief openbaar te maken.

Bevindingen

In het hiernavolgende ga ik in op de bevindingen uit de openbaar gemaakte documenten.

Ontvangen informatie

De openbaar gemaakte documenten laten zien dat het Ministerie van meerdere organisaties inbreng ontvangen heeft met betrekking tot de mogelijke gevolgen van de Wet koa.

Zo is uit de documenten op te maken dat een aantal vragen hierover vanuit journalisten is ontvangen, die uiteindelijk hebben geleid tot publicaties in de media. Ook hebben verschillende belanghebbenden zorgen geuit, waaronder brancheorganisaties, verslavings- en ervaringsdeskundigen en gezondheidsorganisaties. Een deel van die inbreng stamt van voor de opening van de online kansspelmarkt in oktober 2021. Zo heeft de Kansspelautoriteit in 2019 gewaarschuwd voor een groei van de markt als de reclames niet zouden worden beteugeld en wees zij op het risico dat de reclames kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen raken. Die inbreng is in het kader van een eerder Woo-verzoek reeds openbaar gemaakt. Ook heeft een brancheorganisatie in september 2021 in een brief aangegeven bezorgd te zijn over de verwachte ontwikkelingen van het totale volume aan gokreclame.³

Het merendeel van de inbreng waarin zorgen geuit worden over de gevolgen van de Wet koa, stamt van na oktober 2021, toen de eerste effecten van de opening zichtbaar werden. Zo werden in een gesprek met ervaringsdeskundigen in april 2022 zorgen geuit over de rol die reclame

³ Dit betreft een brief van 16 september 2021 van brancheorganisatie NOGA aan de Minister voor Rechtsbescherming.

en sponsoring spelen in de normalisering van gokken.⁴ De inbreng ziet deels op het risico van normalisering van gokken en het gebrek aan communicatie over de gevaren van gokken. In de inbreng wordt de gezondheidsschade die door online kansspelen kan optreden benadrukt. Ook ziet een deel van de inbreng op de hoeveelheid reclame van kansspelaanbieders die men verwachtte bij de openstelling van de markt, waardoor meer mensen dan voorheen in aanraking zouden komen met online gokken, wat de risico's op gokschade zou doen toenemen.

Contact kansspelsector

Uit de openbaar gemaakte documenten blijkt dat er bij de totstandkoming van de Wet koa en lagere regelgeving veelvuldig contact is geweest met organisaties en personen uit de kansspelsector. Zo is er contact geweest met de sector omtrent de consultatie van het Besluit kansspelen op afstand en hebben reguliere ambtelijke overleggen plaatsgevonden over andere lopende beleidstrajecten. Ook zijn partijen in de kansspelsector geconsulteerd over het verbod op de inzet van rolmodellen en is er contact geweest over de reclamecode voor online kansspelen. Daarnaast is in de openbaar gemaakte documenten te zien dat diverse aanbieders actief reageren op (beleids)ontwikkelingen via de mail en via appwisselingen met medewerkers van het departement. Er heeft ook contact plaatsgevonden tussen de toenmalige bewindspersoon en verschillende partijen uit de sector, zowel tijdens formele overleggen als via een-op-een communicatie.

Totstandkoming reclamebeleid

De openbaar gemaakte documenten geven inzicht in het proces omtrent de totstandkoming van het reclamebeleid voor kansspelen, waaronder de uitvoering van de moties van de leden Van Nispen c.s. en Van Dijk c.s. en het Besluit orka.⁵ Uit de stukken blijkt dat er veelvuldig overleg is gevoerd met uiteenlopende stakeholders, zoals kansspelaanbieders, brancheorganisaties en verslavings- en ervaringsdeskundigen. Voorts blijkt dat verscheidene partijen aanvullend schriftelijke input en zienswijzen hebben geleverd op vraagstukken rond het verbod. Daarbij is een aantal aspecten in het bijzonder belicht: de definitie van gerichte en ongerichte reclame, de reikwijdte van het verbod op ongerichte reclame, de reclamecode voor kansspelen op afstand, een verbod op sponsoring en de mogelijke introductie van online venstertijden voor reclame.

Beleidsreactie

Hieronder geef ik een reactie op de bevindingen omtrent de ontvangen informatie, het contact met de kansspelsector en de totstandkoming van het reclamebeleid, waaronder het Besluit orka.

Ontvangen informatie

Uit de documenten blijkt dat het Ministerie van verscheidene partijen inbreng heeft ontvangen waarin zorgen geuit worden dat de Wet koa mogelijk een toename van het aantal gokkers en in het bijzonder van jonge gokkers tot gevolg heeft. De inhoudelijke punten die in de inbreng naar voren komen, zijn betrokken bij de wetsbehandeling. Zo is bij de behandeling van de Wet koa in de Eerste en Tweede Kamer gesproken over de mogelijke risico's van een toename van het aantal (jonge) spelers.

⁴ Dit betreft een verslag van een werkbezoek van de Minister voor Rechtsbescherming aan organisatie AGOG op 11 april 2022.

⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 186; Kamerstuk 33 996, N.

Deze risico's zijn meegewogen bij de totstandkoming van de Wet koa door het ministerie en in het parlementaire proces. Op basis van de stukken valt niet per individueel geval te achterhalen of de inbreng de politieke top van het ministerie heeft bereikt. Bij de totstandkoming van de Wet koa zijn de betreffende documenten met de inbreng van verschillende partijen niet individueel met de Kamer gedeeld.

In de actieve openbaarmaking wordt de ontvangen informatie weergegeven zonder de context waarin deze indertijd is besproken en gewogen. Destijds zijn de zorgen die naar voren kwamen in de inbreng beoordeeld in samenhang met overige beschikbare informatie en inzichten. Deze informatie en inzichten zijn gedeeld en meegewogen in commissiedebatten, plenaire vergaderingen en brieven en stukken aan de Kamers. De gemaakte afwegingen en het daaruit volgende beleid indertijd waren gestoeld op de visie op kansspelen uit 2011, die de eigen verantwoordelijkheid van de speler en de markt tot uitgangspunt nam. Een belangrijke overweging in de totstandkoming van de Wet koa was dat het legale aanbod attractief genoeg moet zijn om de beoogde kanalisatiegraad naar legaal aanbod van 80% te bereiken. Inmiddels is, mede uit de evaluatie van de Wet koa, gebleken dat het beleid onvoldoende bijdroeg aan een verantwoord en controleerbaar spelaanbod om de beleidsdoelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie daarmee op korte of lange termijn te realiseren.⁶ Op basis van de evaluatie van de Wet koa en andere ten behoeve van evaluatie en monitoring opgestelde rapportages over de online kansspelmarkt is het nieuwe kansspelbeleid gevormd, waarin de bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade centraal staat.

In de Kamerbrief van 14 februari j.l. heeft de toenmalige Staatssecretaris Rechtsbescherming dit uiteengezet in een nieuwe visie op kansspelen die de bescherming van mensen tegen de risico's van de kansspelen vooropstelt in het beleid.⁷ In lijn daarmee zet ik me in om fundamentele wijzigingen van de regels voor kansspelen op afstand te bewerkstelligen. Die wijzigingen zien onder meer op de aandachtspunten die in de inbreng naar voren kwamen. Ik werk momenteel de aangekondigde maatregelen uit die in samenhang de bescherming van mensen tegen kansspelgerelateerde schade bij kansspelen op afstand beter moeten waarborgen.

Contact sector

Uit de openbaar gemaakte documenten blijkt veelvuldig contact in de periode van de totstandkoming van de Wet koa met partijen en personen uit de kansspelsector. De inbreng van de kansspelsector is tot op zekere hoogte noodzakelijk om uitvoeringsconsequenties van (wijzigingen van) wet- en regelgeving inzichtelijk te krijgen, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van wijzigingen. Per 10 oktober 2024 geldt een nieuwe werkwijze voor omgang met de kansspelsector voor bewindspersonen en ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.⁸ Die werkwijze doet recht aan het belang van terughoudendheid en transparantie in contacten tussen beleidsmakers en aanbieders van risicovolle producten zoals kansspelen, die hun eigen belang vertegenwoordigen. Uitgangspunt van de werkwijze is het beperken van contact tot wat strikt noodzakelijk is voor de kwaliteit van beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan, en transparantie over de omgang met de sector door een jaarlijkse actieve openbaarmaking. Op 26 maart j.l. is de correspondentie

⁶ Kamerstuk 24 557, nrs. 239 en 240

⁷ Kamerstuk 24 557, nr. 245

⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 243

met actoren uit de kansspelsector over de periode 10 oktober 2024 tot en met 31 december 2024 reeds gepubliceerd.⁹

Reclamebeleid

Met betrekking tot het reclamebeleid en specifiek de totstandkoming van het Besluit orka blijkt uit de openbaar gemaakte stukken dat er op verschillende aspecten voorstellen zijn gedaan en input is geleverd door stakeholders uit de kansspelsector. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd over aspecten van het reclamebeleid met verschillende partijen uit de sector. Dit betreffen aanbieders van kansspelen, maar ook verslavings- en ervaringsdeskundigen en andere relevante partijen.

De input van aanbieders is samen met de input van andere belanghebbenden meegenomen en in samenhang met andere beschikbare informatie en de toen geldende context afgewogen. Over de uitkomsten van de afwegingen met betrekking tot het reclamebeleid bent u geïnformeerd middels brieven aan de Kamer. Zoals hierboven vermeld, gold indertijd een andere visie op kansspelen die uitging van kanalisatie via attractief aanbod. Met het destijds gekozen reclamebeleid is gepoogd een goede balans te vinden tussen enerzijds de bescherming van kwetsbare maatschappelijke groepen en het voorkomen van onmatige deelname en anderzijds het tegengaan van illegaal aanbod en de deelname daaraan.

Ter uitvoering van de motie van het lid Van Dijk c.s. zijn twee onderzoeken uitgevoerd naar onder andere de effectiviteit van (internationale) reclameverboden en -beperkingen en het effect ervan op het aantal spelers, het aantal verslaafden en kanalisatie.¹⁰ Daarnaast werd overwogen dat onderzoek enkel een tamelijk zwak verband uitwees tussen reclame en problematisch speelgedrag, en dat het verband vooral bestaat bij risicogroepen en bestaande spelers.¹¹ Er werd daarom indertijd gekozen voor reclamebeperkende maatregelen gericht op kwetsbare groepen, in plaats van een totaalverbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand of een beperking in de hoeveelheid reclame.

Inmiddels is onder andere uit de evaluatie van de Wet koa en de systeem-analyse van TNO gebleken dat het verder beperken van kansspelreclame nodig is om burgers te beschermen tegen kansspelgerelateerde schade.¹² Mijn ambtsvoorgangers hebben daar al stappen in gezet, onder andere met het verbod op de inzet van rolmodellen en het Besluit orka. Voorts werk ik aan een «nee, tenzij»-stelsel voor reclame voor kansspelen op afstand.

Tot slot

Op basis van de nieuwe koers van het kansspelbeleid werk ik concrete maatregelen uit om de bescherming van mensen tegen gokschade bij kansspelen op afstand significant te verbeteren en om illegaal aanbod en deelname daaraan tegen te gaan. In lijn met de geldende werkwijze voor omgang met de kansspelsector beperk ik daarbij de contacten met de kansspelsector tot het noodzakelijke voor de kwaliteit van beleid, wet- en

⁹ Documentenset van gepubliceerde correspondentie met actoren uit de kansspelsector 20241010-20241231 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Kamerstuk 33 996, N; Kamerstuk 33 996, R.

¹¹ Kamerstuk 33 996, R.

¹² TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem; Kamerstuk 24 557, nrs. 239 en 240.

regelgeving en de uitvoering daarvan. Conform voornoemde werkwijze zal ik alle beleidsinhoudelijke correspondentie en verslagen van overleggen met de kansspelsector jaarlijks actief openbaar maken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte