



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

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

nota

Kamerbrief over actieve openbaarmaking Kansspelen op afstand

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

Bijlage(n)
2

Bijlagen

1. Kamerbrief Actieve openbaarmaking Kansspelen op afstand
2. Zoektermen en termijnen

1. Aanleiding

Op 11 juli 2023 zijn aan de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst Kamervragen gesteld door de leden Bikker (ChristenUnie) en Van Nispen (SP) over het bericht 'Keer op keer werd de minister gewaarschuwd, en nu heeft Nederland 450.000 nieuwe gokkers'.¹ De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming heeft in de beantwoording van die Kamervragen de actieve openbaarmaking van relevante documenten toegezegd met betrekking tot de totstandkoming van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) en lagere wet- en regelgeving op het gebied van reclame, en de correspondentie met de kansspelsector hierover. Ook heeft hij een Kamerbrief toegezegd waarin nader wordt ingegaan op de vragen en waarin een overzicht wordt geboden van de openbaar gemaakte documenten en correspondentie. De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft in het commissiedebat Kansspelen van 27 maart 2025 toegezegd om uiterlijk voor de zomer van 2025 de Kamer te informeren. De Tweede Kamer wordt met bijgevoegde Kamerbrief geïnformeerd over de openbaarmaking van de documenten waarbij de inhoud van relevante documenten op hoofdlijnen geduid wordt.

2. Geadviseerd besluit

- Instemmen met de actieve openbaarmaking van relevante documenten inzake de totstandkoming van de Wet koa en lagere regelgeving op het gebied van reclame, en de correspondentie met de kansspelsector daarover.
- Instemmen met de inhoud en verzending van de Kamerbrief.

3. Kernpunten

- In de Kamervragen die aanleiding zijn voor de actieve openbaarmaking is (in het kort) gevraagd om een reconstructie van de informatie die het ministerie heeft ontvangen met betrekking tot de mogelijke gevolgen van Wet koa voor een eventuele toename van het aantal (jonge) gokkers. Ook wordt gevraagd naar het contact tussen het ministerie en de kansspelsector bij de totstandkoming van het kansspelbeleid en specifiek het reclamebeleid.

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

- Aangezien het een lang wetstraject betrof, vanaf 2011 tot 2021, er gevraagd is naar communicatie tussen verschillende partijen en om twijfels rond het al dan niet achterhouden van informatie te voorkomen, is ervoor gekozen om uit de geïnventariseerde stukken alle relevante informatie actief te publiceren.
- Voor die actieve openbaarmaking is een uitgebreide zoekslag uitgevoerd in het digitale informatiesysteem van het ministerie en in mailboxen en appgesprekken van betrokken personen binnen het ministerie, die uiteindelijk circa 1.900 relevante documenten heeft opgeleverd.
- De openbaar te maken documenten worden zoals gebruikelijk bij een actieve openbaarmaking en gezien de grote hoeveelheid documenten niet los aangeboden in DigiJust, maar worden direct openbaar gemaakt op de site van de Rijksoverheid. Deze nota geeft een overzicht van de meest in het oog springende inhoud van de documenten.
- Uit de documenten blijkt dat het ministerie van meerdere organisaties inbreng ontvangen heeft met betrekking tot de mogelijke gevolgen van de Wet koa, aanvullend op de reeds bekende en openbare inbreng die als onderdeel van de consultatie van de Wet koa en bij de behandeling van het wetstraject in beide Kamers naar voren zijn gekomen.
- Uit de documenten lijkt geen nieuwe informatie over risico's op een toename van (jonge) gokkers naar voren te komen die niet ook bij de behandeling van de wet- en regelgeving bekend was bij de Kamers.
- Uit de documenten komt veelvuldig contact met enkele partijen uit de kansspelsector naar voren. De openbaarmaking bevat onder meer correspondentie tussen een voormalig bewindspersoon en ambtenaren met CEO's van bedrijven en voorzitters van brancheorganisaties.
- In de Kamerbrief geeft u aan dat sinds 10 oktober 2024 een werkwijze geldt die als uitgangspunt heeft terughoudend te zijn in het contact met de kansspelsector. Dit aangezien het aanbieders van risicovolle producten betreft.

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

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

4. Toelichting

4.1 Proces

Om tot de huidige set documenten voor openbaarmaking te komen zijn verschillende stappen gezet:

- Het uitvoeren van een grotendeels geautomatiseerde zoekslag, waarbij meer dan 100.000 documenten gescreend zijn. Die zoekslag besloeg documenten uit het digitale informatiesysteem en archief van het ministerie, mailboxen en chatgesprekken van (oud) medewerkers van het ministerie.
- Het handmatig beoordelen van 22.000 documenten op relevantie. Daarvoor zijn per Kamervraag specifieke zoektermen en termijnen vastgesteld (zie bijlage).
- Het beoordelen van de 1.900 relevante documenten conform de Wet open overheid (Woo) en zienswijze vragen aan derden. Hiervoor zijn drie externe Woo-juristen ingehuurd.
- De te publiceren documenten doornemen op inhoud, om te inventariseren welke input is ontvangen, welke contacten er waren met de sector en/of andere relevante inhoud.

Reikwijdte openbaarmaking

De actieve openbaarmaking van documenten is conform de Wet open overheid (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 breed bereik, waarbij alle documenten die voldoen aan de zoektermen zoals weergegeven in de bijlage zo veel mogelijk openbaar gemaakt worden. Er is voor gekozen om deels ook concepten openbaar te maken. Deze keuze is tweeledig, enerzijds om openheid te betrachten en inzichtelijk te maken wat het interne denkproces is geweest. Anderzijds omdat door de deels geautomatiseerde wijze waarop de documenten zijn verkregen soms moeilijk kan worden nagegaan welke versie definitief is. Daarnaast is er bij deze openbaarmaking in het kader van transparantie voor gekozen om, naast reguliere documenten, bij uitzondering ook chatgesprekken en (verwijderde, maar niet vernietigde) e-mails actief openbaar te maken.

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

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

Tevens is ervoor gekozen om de documenten die als relevant aangemerkt zijn in hun geheel openbaar te maken. Dat betekent dat de documenten passages kunnen bevatten die niet direct relevant zijn voor de actieve openbaarmaking. De chatgesprekken tussen de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming en een toenmalige ambtenaar met personen uit de kansspelsector, bevatten bijvoorbeeld passages over de sluiting van casino's in de coronatijd. Ook persoonlijke beleidsopvattingen worden openbaargemaakt, tenzij dat de belangen van derden onevenredig zou schaden. Het aanmerken van passages en onderdelen die zich niet lenen voor openbaarmaking is gedaan op grond van de uitzondering in de Wet open overheid.²

Vanwege de grote hoeveelheid documenten en de deels geautomatiseerde zoekslag is de selectie mogelijk niet volledig accuraat. Zo valt niet volledig uit te sluiten dat documenten niet zijn gevonden die ergens binnen het ministerie nog wel aanwezig zijn, dat er een duplicaat gepubliceerd wordt of dat er documenten openbaar gemaakt worden die buiten de scope van de Kamervragen vallen. Met het opstellen van ruime zoektermen en termijnen, het doorzoeken van eerder gesloten mailboxen van voormalig medewerkers en handmatige herbeoordeling van stukken is getracht de selectie zo ruim en secuur mogelijk uit te voeren.

Er zijn in de afgelopen jaren meerdere Wob- en Woo-verzoeken gedaan met betrekking tot (onderdelen) van het beleid voor kansspelen op afstand. Het is mogelijk dat stukken eerder zijn gepubliceerd in het kader van deze verzoeken. Ook is het niet uit te sluiten dat nu stukken worden gepubliceerd die relevant kunnen zijn voor deze eerdere verzoeken, maar bij eerdere zoekslagen niet naar voren zijn gekomen of eerder niet gepubliceerd zijn vanwege de reikwijdte van de verzoeken op dat moment.

4.2 Inhoud

Kamervragen

In de Kamervragen wordt een brede set vragen gesteld over de totstandkoming van de Wet koa en lagere regelgeving omtrent reclame. Enerzijds focussen de vragen op de informatie die het ministerie ontvangen heeft met betrekking tot de gevolgen van de Wet koa voor een eventuele toename van het aantal gokkers en in het bijzonder jonge gokkers. Voor die inbreng wordt gevraagd hoe ermee is omgegaan, inclusief het beleidsgevolg dat eraan is gegeven en waarom. Ook

² Hoofdstuk vijf, Woo.

wordt gevraagd of de informatie de politieke top heeft bereikt, hoe de politieke top daarop heeft gereageerd, en of de informatie met de Kamer is gedeeld.

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

Anderzijds focussen de vragen op het contact tussen het ministerie en de kansspelsector bij de totstandkoming van het beleid. Er wordt gevraagd op welke wijze met de kansspelsector gesproken is over ontvangen inbreng waarin zorgen worden geuit over de effecten van de Wet koa en op welke wijze die gesprekken invloed hebben gehad op het gevolg dat gegeven is aan die inbreng. Ook wordt in het bijzonder gevraagd naar het contact dat heeft plaatsgevonden met de kansspelsector omtrent het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka) en welke invloed de sector heeft gehad op de verdere uitwerking van het verbod. Dit ziet onder andere op de keuze destijds om online reclame (deels) mogelijk te laten blijven en de keuze om sportsponsoring uit te zonderen van het verbod. Ook wordt gevraagd naar het contact met de kansspelsector over de Eerste Kamermotie Van Dijk c.s. (over een verbod op reclame voor (online) gokken).³ Tot slot wordt gevraagd in te gaan op het advies van de Kansspelautoriteit (Ksa) van 2019 en de communicatie hieromtrent met de kansspelsector. In dat advies waarschuwde de Ksa 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.

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

Ontvangen informatie

Aanvullend op de reeds openbare ontvangen inbreng bij de behandeling van het wetstraject, laten de documenten zien dat het ministerie een aantal punten van inbreng heeft ontvangen met betrekking tot zorgen over de mogelijke effecten van Wet koa en de lagere regelgeving op het gebied van reclame. Een klein deel van die inbreng betreft de periode voor de opening van de online kansspelmarkt (oktober 2021). Het merendeel van de inbreng waarin zorgen geuit worden over de effecten van de Wet koa dateert van na de inwerkingtreding van de wet. De inbreng stamt van verschillende partijen: journalisten, gezondheidsorganisaties, verslavings- en ervaringsdeskundigen en ambtenaren zelf.

De zorgen zien voornamelijk op het risico van normalisering van kansspelen, de gezondheidsschade door online kansspelen en het gebrek aan waarschuwingen voor de gevaren van gokken naar het publiek toe. Zo pleit een journalist van EenVandaag in november 2021 voor een actievere rol van de overheid in het waarschuwen voor de risico's van kansspelen. Naar brede waarschuwingscampagnes is overigens toentertijd onderzoek gedaan en daaruit kwam het advies naar voren om campagnes gericht te doen voor beperkte doelgroepen.⁴ Een brede campagne zou ook interesse kunnen wekken voor kansspelen en juist een averechts effect kunnen hebben.

Ook richt een deel van de zorgen zich op de hoeveelheid reclame. Zo spreekt Loket Kansspel in december 2021 zorgen uit over de verheerlijking van gokken en waarschuwt Samenwerkende gezondheidsfondsen in mei 2023 voor de gezondheidsschade door online kansspelen.⁵ Verslavingskunde Nederland, de Nederlandse ggz en Trimbos instituut roepen in januari 2022 in een gezamenlijke

³ Kamerstukken I 2018/19, 33.996, N.

⁴ Trimbos instituut (2021). Een gezonde communicatie-strategie voor de Wet kansspelen op afstand (koa).

⁵ Loket Kansspel is het centrale steunpunt op het gebied van gokproblemen en wordt betaald vanuit het verslavingspreventiefonds, dat beheerd wordt door de Ksa.

brief aan de Tweede Kamer op tot een snel verbod op ongerichte reclame, waarbij ze aangeven verbaasd te zijn dat het ministerie zich daar terughoudend in toonde.

Gezien de hoeveelheid documenten die verwerkt is en de wijze waarop de data zijn opgeslagen, is het niet mogelijk om de individuele punten van inbreng direct te koppelen aan het besluitvormingsproces omtrent de wet- en regelgeving. Van belang is dat, hoewel niet alle ontvangen inbreng individueel openbaar was tijdens de totstandkoming van de Wet koa, de inbreng geen nieuwe informatie naar voren lijkt te brengen die niet al voorhanden was bij de wetsbehandeling. De inbreng betreft inzichten die in die periode al bekend waren en op basis waarvan destijds, in samenhang met andere beschikbare informatie en de toen geldende context, afwegingen zijn gemaakt.

Contact sector

Uit de documenten komt het beeld naar voren dat in enkele periodes veelvuldig contact geweest is met de kansspelsector. Zo is er contact geweest met de sector omtrent een consultatie van het Besluit kansspelen op afstand, en hebben reguliere ambtelijke overleggen plaatsgevonden over andere lopende beleidstrajecten, onder andere met diverse aanbieders en brancheorganisaties voor online kansspelen. Ook reageren diverse aanbieders actief en ongevraagd op (beleids)ontwikkelingen via de mail. Daarbij valt het op dat aanbieders actiever en veelvuldiger input hebben geleverd dan ervarings- en/of verslavingsdeskundigen. De documenten tonen in algemene zin veelvuldig contact met partijen uit de kansspelsector. Dit betreft onder meer contact tussen een voormalig bewindspersoon en ambtenaren met CEO's van bedrijven en voorzitters van brancheorganisaties.

Met ingang van 10 oktober 2024 geldt er een werkwijze voor omgang met de kansspelsector, waarmee ook invulling is gegeven aan de motie Bikker c.s.⁶ Dat document omschrijft de werkwijze voor omgang met de kansspelsector voor bewindspersonen en ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De kern van de werkwijze is terughoudendheid van bewindspersonen en ambtenaren in contact met de kansspelsector en transparantie over de omgang met de sector door een jaarlijkse actieve openbaarmaking. De werkwijze houdt in dat contacten met de sector beperkt worden tot contacten die strikt noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan.

Reclame

De openbaar gemaakte documenten geven ook inzicht in het proces omtrent het reclamebeleid voor kansspelen, waaronder de uitvoering van de moties Van Nispen c.s. en Van Dijk c.s. en het Besluit orka.⁷ Uit de stukken blijkt dat er veelvuldig overleg is gevoerd met uiteenlopende stakeholders, zoals kansspelaanbieders, brancheorganisaties en verslavings- en ervaringsdeskundigen. Ook hebben verscheidene partijen aanvullend schriftelijke input en zienswijzen geleverd op vraagstukken rond het verbod. Een aantal onderwerpen waarover in het bijzonder veel contact is geweest met partijen uit de kansspelsector, betreffen de definitie van gerichte en ongerichte reclame, de reikwijdte van het Besluit orka, een verbod op sponsoring en de mogelijke introductie van online venstertijden voor reclame. Daarnaast is er intensief contact geweest over de reclamecode voor kansspelen op afstand.

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

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 24 557, nr. 243.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 24 557, nr. 186; Kamerstukken I 2018/2019, 33.996, N.

Overig

In de openbaar gemaakte documenten komen passages voor waarin ambtenaren zich kritisch uitlaten over het kansspelbeleid. Ook wordt in de documenten door zowel ambtenaren als partijen uit de kansspelsector kritiek geuit op andere partijen. In sommige documenten komen overwegingen naar voren over wat al dan niet aan de kamer gemeld wordt.

4.3 Politieke en maatschappelijke context

In zowel het politieke als maatschappelijke debat wordt kritisch gekeken naar de mogelijke invloed van de kansspelsector op de totstandkoming van de Wet koa en de lagere regelgeving, waaronder het Besluit orka. Het onderwerp is politiek gevoelig en krijgt brede aandacht in de Tweede Kamer, waarbij kritiek geuit wordt op zowel het kansspelbeleid zelf als op de totstandkoming ervan. Ook in de media worden het kansspelbeleid en de totstandkoming ervan bekritiseerd. Naast het NRC-artikel waarop de Kamervragen gebaseerd zijn, publiceerde NOS in 2023 naar aanleiding van een beroep op de Woo twee artikelen over de rol van de kansspelsector bij het verbod op gebruik van rolmodellen in reclame voor kansspelen en het verbod op ongerichte reclame.⁸ In hetzelfde jaar publiceerde NRC een artikel over de toename in het aantal gokkers ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet koa.⁹ Vorig jaar kondigden de leden Bikker en Van Nispen een initiatiefwetsvoorstel aan over kansspelen, onder meer ter zake reclame voor online kansspelen.¹⁰

4.4 Juridische overwegingen

Bij de beoordeling van de actieve openbaarmaking is toepassing gegeven aan de absolute en relatieve weigeringsgronden van de Wet open overheid (Woo).

Een aantal documenten bevat informatie die valt onder de absolute weigeringsgronden van artikel 5.1, eerste lid, Woo. Het gaat hierbij om gegevens waarvan openbaarmaking nooit is toegestaan, zoals informatie die raakt aan de veiligheid van de Staat, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en nationale identificatienummers. Deze gegevens worden daarom volledig afgeschermd.

Daarnaast bevatten enkele documenten passages die onder de relatieve uitzonderingsgronden van artikel 5.1, tweede lid, Woo vallen. In deze gevallen is een belangenafweging vereist tussen het algemene belang van openbaarheid en de bescherming van andere belangen. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e), het voorkomen van onevenredige benadeling van betrokkenen (onder f), en het belang van het goed functioneren van de Staat en andere bestuursorganen (onder i). Gelet op de aard van de informatie en de positie van de betrokken personen is geconcludeerd dat de bescherming van deze belangen zwaarder weegt dan openbaarmaking.

⁸ [Gokbedrijven praatten tot het laatste moment mee over nieuwe reclameregels \(nos.nl\)](#)
[Hoe gokbedrijven de reclameregels proberen op te rekken \(nos.nl\)](#)

⁹ [Keer op keer werd de minister gewaarschuwd, en nu heeft Nederland 450.000 nieuwe gokkers - NRC](#)

¹⁰ <https://www.christenunie.nl/nieuws/2024/11/20/aankondiging-initiatiefwet-gok-niet-met-de-toekomst-van-onze-jongeren>.

Voor zover openbaarmaking gevolgen kan hebben voor direct belanghebbenden is beoordeeld of het noodzakelijk was zienswijzen te vragen. Waar dit aan de orde was, zijn betrokkenen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Eventuele reacties zijn meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming.

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

Tot slot is in het kader van proportionaliteit en zorgvuldigheid beoordeeld of openbaarmaking, ook als die juridisch mogelijk zou zijn, zou leiden tot een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van individuen. In die gevallen is ervoor gekozen de betreffende passages geheel of gedeeltelijk niet openbaar te maken.

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221

4.5 Communicatie

De stukken worden gepubliceerd op een verzamelpagina van rijksoverheid.nl, inclusief een begeleidende tekst en verwijzingen naar de gedane toezegging en de bij u voorliggende Kamerbrief.

Het proces en de inhoud van de Kamerbrief en nota zijn afgestemd met Directie Openbaarmaking, die ook de publicatie van de actieve openbaarmaking op Rijksoverheid.nl organiseert. Ook is de inhoud van de Kamerbrief en nota afgestemd met team JIZ. DCOM is op de hoogte gesteld en er wordt een woordvoeringslijn opgesteld.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Onderstaande informatie wordt niet openbaar gemaakt in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het procesbelang van de staat.

Bijlage 2– Zoektermen en termijnen

1. Kamervragen 2+3

Termijn: 19/02/2019 t/m 01/10/2021

Zoektermen: waarschuw* OF gevolg* OF zorg* + koa OF kansspelen op afstand OF online kansspelen OF internet kansspelen + toename OF jong* + speler* OF gokker*

2. Kamervraag 5

Termijn: 21/08/2011 (publicatie programmaplan online kansspelen) t/m 01/02/2019

Zoektermen: waarschuw* OF gevolg* OF zorg* + koa OF kansspelen op afstand OF online kansspelen OF internet kansspelen + toename OF jong* + speler* OF gokker*

3. Kamervraag 6

Termijn: 01/08/2021 t/m 11/07/2023

Zoektermen: waarschuw* OF gevolg* OF zorg* + koa OF kansspelen op afstand OF online kansspelen OF internet kansspelen + toename OF jong* + speler* OF gokker*

4. Kamervraag 8

Termijn: 17/12/2021 t/m 10/01/2022

Zoektermen: motie van Nispen OF reclameverbod OF verbod op ongerichte reclame + Sector OF aanbieder* OF organisatie* OF branche OF noga OF nederlandse online gambling association OF vnlok OF vergunde nederlandse online kansspelaanbieders OF van brancheorganisatie OF nlo OF nederlandse loterij OF hc OF holland casino OF bet365 OF kindred OF screenforce OF noc nsf OF knvb

5. Kamervraag 9

Termijn: 10/01/2022 t/m 18/04/2023

Zoektermen: reclame OF sponsor* + Sector OF aanbieder* OF organisatie* OF branche OF noga OF nederlandse online gambling association OF vnlok OF vergunde nederlandse online kansspelaanbieders OF van brancheorganisatie OF nlo OF nederlandse loterij OF hc OF holland casino OF bet365 OF kindred OF screenforce OF noc nsf OF knvb

6. Kamervraag 10

Termijn: 12/02/2019 t/m 15/11/2019

Zoektermen: reclame OF sponsor* + Sector OF aanbieder* OF organisatie* OF branche OF noga OF nederlandse online gambling association OF vnlok OF vergunde nederlandse online kansspelaanbieders OF van brancheorganisatie OF nlo OF nederlandse loterij OF hc OF holland casino OF bet365 OF kindred OF screenforce OF noc nsf OF knvb

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

Datum
5 december 2025

Onze referentie
6714221