



De Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Advies, Regie en  
Centrale autoriteit

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Tweede deelbesluit op Woo-verzoek inz. reclame online  
kansspelen

**Datum**  
17 september 2023

**Ons kenmerk**  
4785198

## 1. Aanleiding

Met deze nota wordt u geïnformeerd over de ambtelijke afdoening van twee gelijkluidende verzoeken op grond van de Wet Open Overheid (Woo) inzake de ontwikkeling van het reclamebeleid voor online kansspelen, in de periode tussen 12 februari 2019 en 23 juni 2022. De Woo-verzoeken zijn ingediend door een journalist van het NRC, een journalist van de NOS. De datum van 12 februari 2019 is gerelateerd aan de datum waarop de motie van Eerste Kamerlid Van Dijk, inzake een verbod op reclame voor (online) kansspelen, is ingediend.

## 2. Geadviseerd besluit

De besluiten strekken tot (gedeeltelijke) openbaarmaking van de (in de bijlage opgenomen) relevante documenten. U wordt geadviseerd om in te stemmen met de verzending van een brief daarover aan de Tweede Kamer (inclusief deze nota), omdat het een politiek-gevoelige zaak betreft die bijzondere aandacht van de Tweede Kamer heeft.

## 3. Kernpunten

Bij nota van 5 mei jl., kenmerk 4647358, bent u geïnformeerd over de afdoening van het eerste deelbesluit met overwegend informatie over het onderwerp 'rolmodellen' in één van deze Woo-verzoeken. Met deze nota wordt u geïnformeerd over de afdoening van het tweede deelbesluit t.a.v. beide verzoeken. Bij dit tweede deelbesluit zijn, in overleg met verzoekers, documenten beoordeeld die voornamelijk zien op het deelonderwerp 'waarschuwend tekst'. Bij het derde, en tevens laatste, deelbesluit zullen documenten worden beoordeeld over deelonderwerpen 'sponsoring, venstertijden en reclameverbod online kansspelen'.

Naar aanleiding van de ontvangen Kamervragen d.d. 11 juli 2023 over het onderwerp kansspelen op afstand en kansspelreclame zijn onderhavige verzoeken als politiek (hoog)gevoelig aangemerkt. Als gevolg hiervan worden alle persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van het intern beraad alsnog openbaar gemaakt. Tevens worden, in overleg met directie Communicatie, passages over andere onderwerpen dan kansspelreclame, gedacht kan worden aan o.m. de onderwerpen verslavingspreventie, bonussen en speellimieten, openbaar gemaakt.

Op basis van de verzoeken zijn bij dit tweede deelbesluit 296 documenten aangetroffen en beoordeeld. Dit betreft, onder meer, interne communicatie

binnen JenV, communicatie met andere betrokken departementen, communicatie met de Kansspelautoriteit, communicatie met kansspel aanbieders en hun brancheorganisaties, (concepten van) beantwoording van vragen van Kamerleden, factsheets en (concepten van) ministeriele regelingen. De documenten zijn beoordeeld aan de hand van de weigeringsgronden uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Advies, Regie en  
Centrale autoriteit

**Datum**  
17 september 2023

**Ons kenmerk**  
4785198

#### *Beeld uit de openbaar te maken stukken*

Uit de stukken blijkt dat n.a.v. het amendement van het Kamerlid Mei Li Vos (*Kamerstuk 33996, nr. 23*) JenV met, onder meer, de Kansspelautoriteit, kansspel aanbieders, brancheorganisaties en partijen die zich met verslavingspreventie bezighouden in gesprek is gegaan over de uitvoering van het amendement. Het amendement verplicht alle vergunninghouders een tekst te tonen die wijst op de risico's van kansspelen. Het amendement schreef voor dat de tekst van de waarschuwing op basis van wetenschappelijke inzichten en in samenspraak met onafhankelijke instellingen voor verslavingszorg die geen directe financiering ontvangen van aanbieders van kansspelen opgesteld diende te worden. In het kader van de totstandkoming van de nieuwe waarschuwende tekst, zijn kansspel aanbieders, brancheorganisaties en partijen die zich met verslavingspreventie bezighouden in de gelegenheid gesteld om met elkaar in gesprek te gaan en suggesties voor de nieuwe waarschuwende tekst aan te dragen. Volgens het amendement zouden instellingen voor verslavingszorg hier een doorslaggevende stem in hebben. Om het proces tot een nieuwe tekst te faciliteren heeft JenV aan het Trimbos-instituut een subsidie verleend. Na afronding van het proces is als nieuwe waarschuwende tekst *'Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+'* vastgesteld. Tijdens het traject is door kansspel aanbieders geprotesteerd tegen de wijze waarop de tekst is vastgesteld. Dit had met name ook betrekking op het feit dat deze tekst ook gebruikt moet worden door aanbieders van minder risicovolle kansspelen, te weten loterijen.

## **4. Toelichting**

### **4.1 Politieke context**

Naar aanleiding van een amendement van het lid Mei-li Vos (PvdA) bij de wetsbehandeling van de Wet koa is een nieuwe waarschuwende tekst ontwikkeld die geldt voor alle kansspelen: "Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+". Aanbieders dienden deze uiterlijk 1 april 2022 toe te passen. De aangepaste waarschuwende tekst vindt zijn oorsprong in het amendement op de wet, dat vergunninghouders verplicht om op iedere afzonderlijke wervings- en reclameactiviteit een waarschuwingstekst te plaatsen. In dit amendement wordt geen onderscheid gemaakt tussen risicovolle en minder risicovolle kansspelen (loterijen). Uit het amendement werd niet duidelijk wie precies de tekst zou moeten ontwikkelen. Alleen was duidelijk dat het laatste woord over de nieuwe tekst aan onafhankelijke instellingen voor verslavingszorg moest zijn. Het proces tot vaststelling van een nieuwe tekst is gefaciliteerd door het Trimbos-instituut. Dit proces is niet zonder slag of stoot verlopen. Kansspel aanbieders wilden vasthouden aan "Speel bewust, 18+" en voelden zich niet voldoende gehoord in het proces. Het proces is daarop aangepast. Omdat geen overeenstemming is bereikt is ingevolge het amendement een escalatiecommissie van onafhankelijke verslavingsdeskundigen bijeengeroepen. Aan deze escalatiecommissie is, na bezwaren vanuit met name de aanbieders van loterijen over de 'zwaarte' van de voorliggende teksten, expliciet gevraagd te adviseren op de mogelijkheid voor het hebben van twee waarschuwende teksten: één voor minder risicovolle en één

voor risicovolle kansspelen. De instellingen hebben geadviseerd bij één tekst te blijven vanwege eenduidigheid voor het publiek.

Tijdens het 2-minutendebat kansspelen op 16 december 2021 is door de VVD een motie ingediend met de strekking om voor minder risicovolle kansspelen (lees: loterijen) een andere – minder ingrijpende – waarschuwendende tekst te gebruiken. De TK heeft die motie eerst verworpen, maar in een later debat alsnog aangenomen. Voor een wijziging van de waarschuwendende tekst voor minder risicovolle kansspelen is een wetswijziging benodigd.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Advies, Regie en  
Centrale autoriteit

**Datum**  
5 september 2023

**Ons kenmerk**  
4785198

Daarbij is het volgende van belang:

- Door uw voorganger is aangegeven dat hij verwacht dat de nieuwe tekst voor alle kansspelen uiterlijk 1 april 2022 is geïmplementeerd.
- De benodigde wetswijziging wordt in beginsel niet eerder doorgevoerd dan na de wijziging van de Wet koa naar aanleiding van de evaluatie van de wet in 2024.
- Het zou disproportioneel geweest zijn om de Wet koa op dit punt eerder te wijzigen, zeker omdat er destijds nog geen andere wetswijzigingen voorzien waren.
- Er kan niet op voorhand gesteld worden dat de Kansspelautoriteit (Ksa) niet handhavend hoeft op te treden in de periode totdat de wijziging van kracht wordt. Pas als 'concreet zicht is op legalisatie' kan echt van handhaving worden afgezien. Wel zal de Ksa natuurlijk prioriteiten stellen.

## **4.2 Juridische overwegingen**

### *Beoordeling*

De documenten zijn beoordeeld aan de hand van de weigeringsgronden uit de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. De Woo biedt vrijwel geen beoordelingsruimte om andere afwegingen te maken dan thans is verwerkt in de voorgenomen besluiten. Aangezien het om een politiek-bestuurlijk (hoog)gevoelig dossier gaat en het onderwerp de bijzondere aandacht heeft van de Tweede Kamer, worden persoonlijke beleidsopvattingen tevens openbaar gemaakt.

Concepten (evenals conceptteksten in bijvoorbeeld e-mails) worden niet openbaar gemaakt. Dat is in overeenstemming met de rijksbrede lijn dat het niet in het belang van een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is als er een publiek debat plaatsvindt over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.

### *Afdoening*

Beide Woo-verzoeken worden conform het geldende mandaatbesluit van JenV afgedaan op het niveau van het MT-lid Juridische en Internationale Zaken van het DGSenB. Op deze wijze kan een eventueel nog volgende (inhoudelijke) bezwaar- en beroepsprocedure worden afgedaan door de Secretaris-Generaal.

## **4.3 Krachtenveld**

De betrokkenheid van stakeholders bij online kansspelen is groot. Sinds de opening van de markt voor kansspelen op afstand per 1 oktober 2021 hebben aanbieders van kansspelen op grote schaal geadverteerd. In enkele moties voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet kansspelen werd hiervoor gewaarschuwd, maar het aantal gokreclames bleek veel groter dan verwacht. JenV stond het online kansspel-aanbieders in beginsel toe om te adverteren omwille van de kanalisatie. Naar aanleiding van de grote hoeveelheid advertenties voor online kansspelen hebben verschillende parlementsleden na de opening van

de markt nadere moties ingediend, waarin de regering werd verzocht om kansspelreclames aan banden te leggen. Om uitvoering aan deze moties te geven, is ervoor gekozen om in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op afstand de inzet van rolmodellen te verbieden en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan te passen en een verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen te introduceren. In het licht van dit traject is er veelvuldig overleg gevoerd met uiteenlopende stakeholders, zoals kansspelaanbieders, brancheorganisaties en partijen die zich met verslavingspreventie bezighouden.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Advies, Regie en  
Centrale autoriteit

**Datum**  
5 september 2023

**Ons kenmerk**  
4785198

#### **4.4 Communicatie**

De besluiten worden zoals gebruikelijk geanonimiseerd gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Derde belanghebbenden ontvangen een geanonimiseerd afschrift van het besluit. Met uw instemming wordt de Tweede Kamer voorts geïnformeerd over de besluiten middels de bijgevoegde kale doorzendbrief (inclusief deze nota). Dit is conform de toezegging aan de Tweede Kamer dat deze wordt geïnformeerd over Woo-besluiten die worden genomen met betrekking tot onderwerpen waar de Tweede Kamer bijzondere aandacht voor heeft.

Het conceptbesluit en deze nota zijn op ambtelijk niveau afgestemd met het betrokken beleidsteam van Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid, afdeling Integriteit en Kansspelen en voorgelegd aan de Woo-coördinatiedesk.

### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### **5.1 Toelichting**

De persoonsgegevens van ambtenaren worden niet openbaar gemaakt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.