



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

**Directie Juridische Zaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

[wooverzoekendjz@minfin.nl](mailto:wooverzoekendjz@minfin.nl)  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**

2022-0000251204

**Uw brief (kenmerk)**

23 juni 2022

**Bijlagen**

- A. Relevante artikelen uit de Woo
- B. Inventarislijst
- C. Openbaar te maken documenten

Datum 10 februari 2023  
Betreft Besluit op Woo-verzoek inzake reclame voor online kansspelen door Holland Casino en de Nederlandse Loterij

Geachte,

In uw verzoek van 23 juni 2022, door mij ontvangen op 24 juni 2022, heeft u het ministerie van Financiën met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) gevraagd informatie openbaar te maken over, kort gezegd, reclame voor online kansspelen door Holland Casino en de Nederlandse Loterij.

Bestuurlijke aangelegenheden die een rol spelen inzake uw Woo-verzoek zijn onder meer de kwaliteit en integriteit van de kansspelmarkt alsmede de volksgezondheid. Het verzoek beslaat de periode 12 februari 2019 (de dag dat de motie van Dijk c.s. werd ingediend) tot de datum van indiening van uw verzoek.

U bent in het bijzonder geïnteresseerd hoe mijn ministerie zich - al dan niet na contact met de staatsdeelnemingen - heeft opgesteld rondom de uitwerking van het (reclamedeel van het) kansspelbeleid, alsmede hoe na de opening van de markt in oktober 2021 is opgetreden nadat de nodige kritiek op reclames ontstond.

Naast interne documenten van Financiën bent u ook nadrukkelijk op zoek naar documenten die zien op contacten van het ministerie met derden waaronder:

- Holland Casino
- de Nederlandse Loterij
- de Kansspelautoriteit
- het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- andere kansspelbedrijven
- brancheorganisaties van kansspelbedrijven (zoals VNLOK)
- belangbehartigers zoals public affairs-kantoren, lobbyisten en advocaten die voor kansspelbedrijven of anderen zich over internetgokken uitlaten
- de Reclame Code Commissie
- de Consumentenbond
- wetenschappers

De ontvangst van uw verzoek heb ik u schriftelijk bevestigd bij brief van 6 juli 2022, met kenmerk 2022-0000185673. In deze brief is de beslistermijn met twee weken verdaagd.

Over dit verzoek heeft u op 19 augustus 2022 contact gehad met enkele medewerkers van mijn ministerie. Tijdens het gesprek gaf u aan dat uw verzoek zich specifiek richt op uitingen omtrent reclame van 'niet-land-based' online kansspelen. Tijdens dit gesprek werd uitgelegd dat uw verzoek met een eerder Woo-verzoek overlapt, en dat in dit besluit daarom naar het eerdere Woo-verzoek verwezen wordt. In het onderdeel 'Inventarisatie documenten' ga ik hier nader op in.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000251204

Een medewerker van mijn ministerie heeft u geregeld op de hoogte gehouden van de stand van zaken van uw verzoek.

Het is helaas niet gelukt om binnen de wettelijke termijn op uw Woo-verzoek te beslissen. Hiervoor bied ik u mijn excuses aan.

### **Besluit**

Ik besluit de door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. In de inventarislijst in bijlage B is per document aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast.

### **Inventarisatie documenten**

Met mijn beslissing van 7 november 2022 heb ik reeds een deel van de door u verzochte informatie openbaar gemaakt. Derhalve is de Woo niet van toepassing op deze informatie, omdat de Woo alleen van toepassing is op informatie die nog niet openbaar is. Om u behulpzaam te zijn, heb ik in de voetnoot de vindplaats van mijn beslissing van 7 november 2022 opgenomen.<sup>1</sup>

Bij de inventarisatie naar aanleiding van uw Woo-verzoek zijn 52 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn genoemd in de inventarislijst.

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. 3 documenten zijn reeds openbaar en staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

U heeft in uw verzoek aangegeven over welke aangelegenheid u informatie wilt ontvangen. Een aantal documenten gaat gedeeltelijk niet over de door u aangegeven aangelegenheid. Deze documenten staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Deze informatie valt buiten de reikwijdte van uw verzoek en heb ik daarom uit de documenten verwijderd.

Wanneer pagina's geheel buiten het verzoek vallen, worden deze geheel uit de set met documenten gehaald.

### **Zienswijzen**

Bij de openbaarmaking van diverse documenten spelen de belangen van derden een rol. Deze derde-belanghebbenden zijn voorafgaand aan het nemen van dit besluit gevraagd hun mening te geven over de voorgenomen wijze van openbaarmaking van de documenten.

Eén derde-belanghebbende stemt niet in met openbaarmaking van een deel van de stukken. Ik heb de zienswijzen van deze derde-belanghebbende in mijn belangenafweging meegenomen. Ik volg de zienswijze van deze derde-

---

<sup>1</sup> [rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/11/07/besluit-op-wob-woo-verzoek-over-de-nederlandse-loterij-en-holland-casino](https://rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/11/07/besluit-op-wob-woo-verzoek-over-de-nederlandse-loterij-en-holland-casino)

belanghebbenden gedeeltelijk. In het onderdeel 'Overwegingen' licht ik dit per weigeringsgrond nader toe.

Directie Juridische Zaken

### **Wettelijk kader**

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage A bij deze brief.

Ons kenmerk  
2022-0000251204

### **Overwegingen**

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende.

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Voorts wordt in een aantal documenten een weergave gegeven van gesprekken van medewerkers van mijn ministerie met derden. Voor zover deze weergave is opgesteld door de betrokken medewerkers van mijn ministerie, geldt dat dit een eenzijdige weergave is, die niet is afgestemd met deze derden. Dit staat niet in de weg aan openbaarmaking, maar betekent wel dat de weergave niet noodzakelijkerwijs het correcte standpunt van deze derden weergeeft.

#### *Bedrijfs- en fabricagegegevens*

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo mag ik geen informatie openbaar maken als het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn medegedeeld.

Eén derde-belanghebbende heeft aangegeven dat hier sprake van is in documenten 1, 24, 32 en 44. In deze documenten heb ik ook uit eigen beweging informatie onleesbaar gemaakt die onder deze uitzonderingsgrond valt. Het gaat om een ondernemingsplan, respectievelijk notulen en twee presentaties. De documenten bevatten informatie over de huidige en de te verwachten strategische risico's van twee staatsdeelnemingen, waaronder de Nederlandse Loterij, alsmede financiële informatie over deze bedrijven, en de (on)mogelijkheden voor deze bedrijven en de wijze waarop zij hiermee omgaan.

De informatie is vertrouwelijk aan mij overhandigd in de hoedanigheid van aandeelhouder in het kader van vertrouwelijke overleggen met deze bedrijven.

Indien openbaar gemaakt, kan de informatie de concurrentiepositie van de bedrijven ten opzichte van andere marktparticipanten ondermijnen. Andere marktparticipanten krijgen zo immers inzicht in de strategische bedrijfsvoering van de staatsdeelnemingen, terwijl omgekeerd dergelijke concurrentiegevoelige informatie bij uitstek niet publiek is.

Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

#### *De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij bepaalde documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit de privacy kan schenden. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2022-0000251204

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat ook hier om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om, openbaarmaking op grond van de Woo.

#### *Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen*

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Documenten 3 en 21 betreffen notulen van algemene vergaderingen van aandeelhouders van Nederlandse Loterij die vertrouwelijk zijn gedeeld met mijn ministerie, in de hoedanigheid als aandeelhouder. Tijdens algemene vergaderingen van aandeelhouders moet het woord vrijelijk gevoerd kunnen worden en is er weinig of geen ruimte om vooraf een afweging te maken over welke informatie met mijn ministerie gedeeld wordt en op welke wijze dit gedeeld wordt. Indien mijn ministerie deze informatie openbaar zou maken, zal Nederlandse Loterij terughoudender worden in het verschaffen van informatie aan mijn ministerie tijdens deze vergaderingen, wat het goed functioneren van de Staat en de vertrouwensrelatie tussen Nederlandse Loterij en mijn ministerie zal schaden. Ik maak deze documenten daarom niet openbaar.

#### *Het voorkomen van onevenredige benadeling*

Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo mag ik in uitzonderlijke gevallen geen informatie openbaar maken als dit iemand onevenredige benadeling toebrengt en de voorkoming daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Bij bepaalde passages uit documenten 11 en 18 is dit het geval. Het betreft informatie over het handhavend optreden door de Kansspelautoriteit. Ik maak deze informatie niet openbaar.

Ik kan op de gronden van weigering van niet openbaar gemaakte onderdelen van deze documenten niet nader ingaan. Daarmee zouden dezelfde gegevens worden prijsgegeven die nu juist op grond van de belangenafwegingen verborgen moeten blijven. Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is meerdere malen beslist dat, indien een oordeel niet (verder) is te motiveren zonder prijs te

geven wat het bestuursorgaan aldus aan de openbaarheid heeft mogen onthouden, met een verwijzing naar de desbetreffende uitzonderingsgrond kan (en moet) worden volstaan (zie de uitspraken ABRvS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6702, en ABRvS 31 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6516).

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000251204

#### *Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad*

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval. Ten aanzien van de openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen geldt het volgende. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen als ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in geanonimiseerde vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of hiermee hebben ingestemd vinden dat de informatie wel herleidbaar is tot hen. Gokverslaving en de (on)wenselijkheid van gokreclame is onderwerp geweest van politiek en maatschappelijk debat. In dit specifieke geval acht ik het in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om zoveel mogelijk inzicht te geven in de verschillende afwegingen die zijn gemaakt. Daarom besluit ik persoonlijke beleidsopvattingen in dit Woo-verzoek geanonimiseerd openbaar te maken.

#### **Wijze van openbaarmaking en publicatie**

##### Uitgestelde openbaarmaking (art 4.4, vijfde lid Woo)

Ik verwacht dat een van de betrokken belanghebbenden het niet eens is met de openbaarmaking van een deel van de documenten. De belanghebbende krijgt de komende twee weken de gelegenheid om de openbaarmaking van deze informatie tegen te houden. Dit kan de belanghebbende doen door bezwaar te maken en door daarnaast de rechter te vragen dit besluit tot openbaarmaking te schorsen. Om die reden kies ik ervoor om het toesturen en publiceren van de documenten uit te stellen tot het moment dat de belanghebbende geen gebruik van deze mogelijkheid heeft gemaakt of tot het moment dat de rechter heeft bepaald dat openbaarmaking plaats kan vinden.

##### Plaatsing op internet

Dit besluit en de openbaar te maken documenten worden – nadat de twee weken zijn verstreken – met een geanonimiseerde versie van dit besluit voor eenieder openbaar gemaakt op [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

##### Afschrift aan belanghebbenden

Een kopie van dit besluit verzend ik naar de derde-belanghebbenden.

### Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met ons via bovenstaand e-mailadres. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op [rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo).

Hoogachtend,

De MINISTER VAN FINANCIËN  
namens deze,

b/a  
mr. M.S. Bogtstra  
De directeur Juridische Zaken

### Rechtsmiddelen

Deze brief is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die wet kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de minister van Financiën, ter attentie van de Directie Juridische Zaken, Postbus 20201, 2500 EE Den Haag. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en dient ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt;
- d. een opgave van de redenen waarom u zich met het besluit niet kunt verenigen.

## **Bijlage A – Relevante artikelen uit de Woo**

### Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000251204

### Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
  - (...)
  - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;  
(...)
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - (...)
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;  
(...)
  - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. (...)
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.  
(...)