



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid.

Kenmerk verzoeken: 17454 / 01.311.917 (12 maart 2024)
17454 / 01.315.453 (aanvulling 2 mei 2024)
17454 / 01.315.900 (aanvulling 5 mei 2024)

Kenmerk besluit: 17454 / 01.322.387
Openbaar gemaakt onder kenmerk: 17454 / 01.323.387

Besluit

1 Verzoek

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) heeft op 12 maart 2024 per e-mail een Woo-verzoek en verschillende aanvullende verzoeken tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) ontvangen. De verzoeken betreffen informatie over de Staatsloterij. Het verzoek is aangevuld op 2 en 5 mei 2024.
2. [...]
3. [...]
4. De ontvangst van het Woo-verzoek is op 5 april 2024 bevestigd. Op 3 mei 2024 is verzoeker geïnformeerd over de ontvangst van de aanvulling van 2 mei 2024, waarna op 5 mei 2024 weer een aanvulling c.q. toelichting van verzoeker is ontvangen.
5. Op 10 januari 2024 is [...] met verzoeker besproken. Verzoeker heeft aangegeven meer Woo-verzoeken over loterijen te zullen doen. Hij gaf aan onderzoek te doen naar en in discussie te willen gaan over de werkwijze van loterijen, waaronder de Staatsloterij. In het gesprek is verzoeker erop gewezen dat het niet mogelijk is om een Woo-verzoek aan te wenden voor inhoudelijke discussie over het aanbieden van kansspelen. Verzoeker heeft aangegeven dat hij zijn standpunten aan de rechter wil voorleggen. De Woo-procedure is daarvoor de voor hem goedkoopste rechtsgang.
6. Verzoeker heeft zijn verzoek ook toegezonden aan de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Zorg¹ (toegezonden aan de Rijksvoorlichtingsdienst) en de Nederlandse Loterij (waar de Staatsloterij deel van uit maakt). Daarnaast heeft hij diverse andere organisaties benaderd zoals het ministerie van Algemene Zaken, de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de notaris die toezicht houdt op de trekkingen van Staatsloterij. De raad van bestuur heeft daarnaast een aanzienlijke hoeveelheid correspondentie van verzoeker, al dan niet in cc, ontvangen. Op het moment van schrijven van dit besluit zijn er 64 'contactmomenten' met verzoeker geweest. Dit is inclusief

¹ Bedoeld wordt de minister voor Medische Zorg.



correspondentie m.b.t. [...], en de correspondentie waarin het gaat over [...] als de Staatsloterij.

7. Bij brief van 5 april 2024 heeft de raad van bestuur verzoeker erop gewezen dat het bij herhaling indienen van aanvullende verzoeken op zijn Woo-verzoek en het toesturen van allerlei correspondentie de behandeling van zijn verzoeken vertraagd en verward.
8. De raad van bestuur heeft voorts geconstateerd dat verzoeker geen althans onvoldoende kennis heeft genomen van deelnemersreglementen en trekkingsprocedures, die gepubliceerd zijn op de websites van de verschillende loterijen. De raad van bestuur betreurt dit.

2 Wettelijk kader

9. Het verzoek en de aanvullingen daarop zijn beoordeeld aan de hand van de Woo. Op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Woo kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan. Op grond van het vierde lid van hetzelfde artikel vermeldt verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
10. Uitgangspunt van de Woo is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die documenten bestaat. Verstrekking van informatie op grond van de Woo betekent dus dat die informatie voor een ieder openbaar gemaakt wordt.
11. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.
12. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold tot 1 mei 2022) openbaar zijn gemaakt niet nogmaals op grond van die wet openbaar worden gemaakt. De plicht tot openbaarmaking op grond van de Woo heeft dan ook geen betrekking op informatie die al openbaar is.

3 Inhoud van het verzoek

13. Het verzoek betreft een groot aantal onderwerpen. In het gesprek van 10 januari 2024 is aan verzoeker toegelicht dat de Woo niet bedoeld is om allerlei vragen te stellen, bijvoorbeeld 'of de Kansspelautoriteit het eens is met...'.
 - a. De rol en positie van de toezichthoudende notaris bij loterijen;
 - b. De universumtrekking (trekking uit meer loten dan alleen de verkochte loten);
 - c. Misbruik van de naam Staatsloterij en de verbinding tussen de Staatsloterij en de overheid;
 - d. Praktijken omtrent het niet direct uitkeren van prijzen en het creëren van accounts (wallets) voor winnaars zonder hun expliciete toestemming;
 - e. Telefonische barrières bij opzegging van loterijabbonnementen;
14. In het verzoek van 12 maart 2024 wordt gevraagd om antwoord op enkele vragen van verzoeker en om openbaarmaking van documenten betreffende:



- f. Het weggeven van loten in ruil voor een automatische incasso en het ontbreken van publicatie van winkansen per prijscategorie;
 - g. Controle op het uitreiken c.q. toekennen van extra prijzen zoals een voertuig of een vakantie bij de Universum Loterij;
 - h. Klachten: kent de Kansspelautoriteit de resultaten van de Nederlandse Loterij op www.klacht.nl en www.trustpilot.nl: Heeft u deze resultaten geanalyseerd en tot welke resultaten en maatregelen heeft dit aanleiding gegeven?;
 - i. Beleidswijzigingen: wat is het resultaat van deze beleidswijzigingen en maatregelen?
15. [...] Op 2 en 5 mei 2024 wordt vervolgens gevraagd om openbaarmaking van de processen-verbaal van de trekkingen van de Staatsloterij, de Nederlandse Loterij [...]. Verzoeker geeft aan dat hij deze processen-verbaal niet (gemakkelijk) krijgt van de loterijen zelf.
16. Bij de zoekslag is rekening gehouden met de door verzoeker op 10 januari 2024 besproken periode, te weten de kalenderjaren 2019 tot en met 2023.
17. Er is een zoekslag gedaan door de Afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit, die belast is met het houden van toezicht op vergunninghouders. Gezocht is in het registratiesysteem van de Kansspelautoriteit (Synergy), de e-mailboxen van betrokken medewerkers, de e-mailbox van de Afdeling Toezicht en de g/schijf (fileservers) waarop medewerkers van de Afdeling Toezicht werken waarbij als zoektermen zijn gebruikt de onderwerpen en termen die in het Woo-verzoek en de aanvullingen daarop vet gedrukt staan. In Synergy is gezocht op de relatienummers van Staatsloterij en Nederlandse Loterij in combinatie met de onderwerpen en termen die in het Woo-verzoek en de aanvullingen daarop vet gedrukt staan. Bijzondere aandacht is in de zoekslag uitgegaan naar de onderwerpen genoemd in randnummers 14 en 15. App en sms worden niet gebruikt voor het delen van documenten of inhoudelijke discussies c.q. mededelingen (intern of extern).
18. Naar aanleiding van het eerste Woo-verzoek van 12 maart 2024 is een zienswijze ingewonnen bij Staatsloterij. Op 15 mei 2024 is de zienswijze ontvangen. Op 16 mei 2024 is een aanvullende zienswijze ontvangen.

4 Beoordeling Woo-verzoek

19. De raad van bestuur besluit gedeeltelijk aan het Woo-verzoek en de aanvullingen daarop, zoals omschreven in paragraaf 3, tegemoet te komen, en documenten waarom is verzocht geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. De redenen waarom de Kansspelautoriteit een aantal documenten niet of slechts deels openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen. In de hieronder opgenomen overwegingen is het belang van openbaarmaking gelegd naast de zienswijze van Staatsloterij.

4.1 Welke stukken zijn aanwezig bij de Kansspelautoriteit?

20. In deze paragraaf zal de raad van bestuur aangeven welke documenten zijn aangetroffen. Waar mogelijk zal de raad van bestuur verwijzen naar de vindplaats van reeds openbare documenten.

Geen inhoudelijke discussie over een onderwerp

21. De raad van bestuur merkt op dat er binnen een Woo-procedure geen inhoudelijke discussie over een onderwerp kan plaatsvinden. Er kunnen evenmin vragen worden beantwoord zoals "bent u het eens met..." of "vindt u ook niet dat...". De Woo betreft de vraag of er documenten



over een aangelegenheid aanwezig zijn en zo ja, of deze (gedeeltelijk) openbaar kunnen worden gemaakt.

De Nederlandse Loterij organiseert geen trekkingen

22. De raad van bestuur merkt op de Nederlandse Loterij geen trekkingen organiseert en ook geen loterijvergunning heeft. De Nederlandse Loterij B.V. is de naam van het bedrijf waaronder diverse kansspelaanbieders vallen, die elk een eigen vergunning hebben. Deze vergunninghouders bieden verschillende kansspelen aan. Een van deze aanbieders is de Staatsloterij B.V., waaraan de in artikel 9 van de Wet op de kansspelen bedoelde vergunning tot het organiseren van een Staatsloterij is verleend.² De verleende vergunning (de beschikking Staatsloterij geheten) is opgenomen in de Kansspelwijzer op de website van de Kansspelautoriteit.

23. Omdat de Nederlandse Loterij geen trekkingen organiseert, zijn er geen door een notaris opgemaakte processen-verbaal van trekkingen. Er zijn evenmin processen-verbaal van trekkingen van de Staatsloterij. De Kansspelautoriteit ontvangt hiervan geen kopieën.

De rol van de notaris bij trekkingen (zie ook besluit 17262)

24. In artikel 3 en artikel 5 van het Kansspelenbesluit wordt de rol van de notaris omschreven. De rol van de notaris is beperkt tot het toezicht op de trekking, en strekt zich niet uit tot een controle of winnaars hun prijzen ontvangen.

25. De rol van de notaris is opgenomen in de trekkingsprocedure die is gepubliceerd op de website van de Nederlandse Loterij.³

26. De raad van bestuur heeft geen instructies opgesteld voor het notarieel toezicht op trekkingen. Er zijn ook overigens geen documenten aangetroffen.

Waarom is een universumtrekking nodig?

27. Verzoeker merkt terecht op dat Staatsloterij B.V. op de website informatie geeft over de universumtrekking. Daarmee is voldaan aan het vereiste van artikel 21, onder e, van de vergunning.

28. Zoals gezegd kan in een Woo-procedure niet gevraagd worden om inhoudelijke reacties op vragen. Een universumtrekking is toegestaan, mits deelnemers aan de loterij daarover geïnformeerd worden.

29. Er zijn overigens geen documenten aangetroffen over de vraag waarom een universumtrekking nodig is of zou zijn, of niet.

Misbruik van de naam Staatsloterij en de verbinding tussen de Staatsloterij en de overheid

30. Verzoeker vraagt of er sprake van een directe verbinding tussen de "Staatsloterij" en de overheid, bijvoorbeeld door Woo-verplichtingen. Daarnaast vraagt verzoeker om informatie omtrent het toezicht op het gebruik van namen die suggereren dat een loterij een officiële overheidsinstelling is. Verzoeker vraagt ook of er tegen de tenaamstelling van de Nederlandse Loterij en de merknaam "Staatsloterij" een bezwaar is gemaakt.

31. Nederlandse Loterij is ontstaan uit een fusie van – kort gezegd - Staatsloterij en Toto. Nederlandse Loterij is een zgn. staatsdeelneming. Voor meer informatie verwijst de raad van

² <https://www.nederlandseloterij.nl/over/organisatie>.

³ <https://www.nederlandseloterij.nl/trekkingsprocedures>.



bestuur naar de website van de rijksoverheid.⁴ De aandelen in staatsdeelnemingen worden beheerd door het ministerie van Financiën.

32. De Staatsloterij is een benaming die in de Wet op de kansspelen is vastgelegd. De loterij werd opgericht op 4 april 1726 en kreeg in 1848 de naam Nederlandse Staatsloterij. Thans is dat Staatsloterij. Voor meer informatie over de oorsprong van deze naam verwijst de raad van bestuur naar bijvoorbeeld Wikipedia.⁵
33. Er zijn geen documenten aangetroffen over bezwaren tegen de naam Staatsloterij.
34. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er geen verband is tussen de naam van een loterij (of enige andere organisatie) en toepasselijkheid van de Woo. Artikel 2.2 van de Woo regelt op welke organisaties de Woo van toepassing is.
35. De Kansspelautoriteit houdt geen toezicht op de naamgeving van loterijen en er zijn hierover dus geen documenten aangetroffen.

Praktijken omtrent het niet direct uitkeren van prijzen en het creëren van accounts (wallets) voor winnaars zonder hun expliciete toestemming

36. Verzoeker vraagt om informatie over de regelgeving en handhaving omtrent het uitkeren van prijzen via wallets en de bescherming van consumenten 'tegen dergelijke praktijken'. Verzoeker vraagt of de Kansspelautoriteit inzicht heeft in hoeveel tegoeden van deelnemers wordt gestort in een kluis, en niet uitbetaald en waarom gewonnen prijzen niet direct worden overgemaakt aan de deelnemer (van wie het banknummer per definitie bekend is). Verzoeker vraagt of het tegoed in een wallet ook kan vervallen.
37. De raad van bestuur wijst erop dat prijzen zo spoedig mogelijk moeten worden uitgekeerd. Het uitkeren van prijzen aan minderjarigen is niet toegestaan. Dit is opgenomen in artikel 19 van de vergunning.
38. De raad van bestuur is niet bekend met een 'kluis' waarin prijzen zouden worden gestort. De raad van bestuur gaat ervan uit dat verzoeker doelt op de zgn. wallet.
39. Volgens artikel 6.3 van het deelnemersreglement Staatsloterij is een e-wallet niet verplicht. Het deelnemersreglement is gepubliceerd op de website van de Staatsloterij.⁶ Daar is ook meer informatie opgenomen over accountbeheer en de e-wallet.⁷ Voorts zijn bij de Kansspelautoriteit aangetroffen enkele documenten over het reglement accountbeheer van de Nederlandse Loterij. Deze staan als nummers 06, 07, 09 en 13 tot en met 16 op de inventarislijst.
40. Er zijn ook enkele documenten uit 2020 en 2021 aangetroffen m.b.t. de uitbetaling van een prijs via een wallet. Deze staan als nummers 01-05 (2020) en 10-12 (2021) op de inventarislijst.

Telefonische barrières bij opzegging van loterijabonnementen

41. Verzoeker vraagt om inzicht in de richtlijnen en het toezicht op de communicatieprocessen van loterijen, met name met betrekking tot het opzeggen van abonnementen. Verzoeker

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/staatsdeelnemingen-in-2023>.

⁵ https://nl.wikipedia.org/wiki/Nederlandse_Loterij.

⁶ <https://www.nederlandseloterij.nl/deelnemersreglementen>.

⁷ <https://www.nederlandseloterij.nl/deelnemersreglementen/ewallet>.



vraagt hoelang een (gemiddeld) telefoongesprek voor het aanmelden van automatische deelname duurt, en hoelang het (gemiddelde) telefoongesprek van een beëindiging daarvan. Verzoeker vraagt ook of er door de samenwerkende banken voorwaarden gesteld worden aan de vergunning om gebruik te mogen maken van een automatische incasso. Verzoeker vraagt voorts of de Kansspelautoriteit bekend is met de klachten op klacht.nl en trustpilot aangaande deze procedure.

42. Er zijn geen documenten aangetroffen over het telefonisch opzeggen van abonnementen. Een abonnement is een civielrechtelijke overeenkomst tussen aanbieders en afnemers, en dat geldt ook voor loterijen. Onder omstandigheden kan de Autoriteit Consument en Markt optreden tegen aanbieders die telefonisch opzeggen bemoeilijken.⁸
43. De voorwaarden van banken voor het gebruik van automatische incasso is geen kwestie die onder toezicht staat van de Kansspelautoriteit. De raad van bestuur verwijst verzoeker naar de informatie die banken bekend maken, bijvoorbeeld via hun website.
44. Er zijn geen documenten aangetroffen over dit deel van het verzoek. Volledigheidshalve verwijst de raad van bestuur naar de voorschriften bij de vergunning, in het bijzonder artikel 9, tweede lid, en artikel 10.

Het weggeven van loten in ruil voor een automatische incasso en het ontbreken van publicatie van winkansen per prijscategorie

45. Verzoeker stelt dat informatie over de regelgeving en handhaving betreffende deze marketingpraktijken gewenst is, evenals inzicht in hoe de transparantie van winkansen wordt gewaarborgd. Verzoeker vraagt of er regelgeving bestaat omtrent het weggeven van loterijdeelname met automatische incasso en of het klopt het dat hier feitelijk een ruil plaatsvindt van een automatische incasso en een gratis lot.
46. Informatie over het betalen van loten met een automatische incasso is een zaak van de loterij waarop de Kansspelautoriteit geen toezicht houdt. Er zijn verschillende mogelijkheden om loten te kopen en deel te nemen aan de Staatsloterij, zoals bij elk bedrijf verschillende betaalmogelijkheden zijn. Informatie over deelname wordt door Staatsloterij B.V. verstrekt in het deelnemersreglement dat op de website is gepubliceerd.⁹ Ook informatie over de winkansen wordt op de website gepubliceerd.¹⁰
47. In artikel 21 van de vergunning zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot de bekendmaking van het prijzenpakket¹¹ en de vermelding of er een universumtrekking plaatsvindt.

48. Er zijn geen documenten aangetroffen over dit deel van het verzoek.

Controle op het uitreiken c.q. toekennen van extra prijzen zoals een voertuig of een vakantie bij de universumtrekking

49. De Kansspelautoriteit voert geen controle uit op het uitreiken van extra prijzen, al dan niet bij een universumtrekking. Volgens de vergunning moet een prijs zo snel mogelijk worden uitgedeerd. De wijze van uitkering is geregeld in het deelnemersreglement dat is gepubliceerd op de website van de Staatsloterij. Daarbij is geen onderscheid tussen een universumtrekking of een niet-universumtrekking. Er zijn bij de Kansspelautoriteit geen signalen bekend dat

⁸ <https://www.acm.nl/nl/verkoop-aan-consumenten/klantenservice/annuleren-en-opzeggen>.

⁹ <https://www.nederlandseloterij.nl/deelnemersreglementen>.

¹⁰ <https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl/spel/winkans>.

¹¹ <https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl/spel/prijzenpakket>.



prijzen niet worden uitgekeerd. Wel is het vervallen van prijzen mogelijk (artikel 19 van het deelnemersreglement) en worden aan minderjarigen geen prijzen uitgekeerd.

50. Het prijzenschema wordt bekend gemaakt voorafgaand aan de trekking. Op welk lotnummer een prijs valt, volgt uit de trekking. De trekking wordt verricht volgens de trekkingsprocedure die gepubliceerd is op de website.

Klachten en beleidswijzigingen

51. Verzoeker vraagt of de Kansspelautoriteit bekend is met de resultaten van de Nederlandse Loterij op www.klacht.nl en www.trustpilot.nl en of de Kansspelautoriteit deze resultaten heeft geanalyseerd en tot welke resultaten en maatregelen dit aanleiding heeft gegeven.
52. Het is de raad van bestuur ambtshalve bekend dat er een groot aantal fora op internet is waar kansspelen worden besproken of waar spelers meldingen doen over kansspelaanbieders. Of en in hoeverre op internetfora geuite meldingen worden opgepakt door kansspelaanbieders, is geen zaak waar de Kansspelautoriteit toezicht op houdt.
53. Er zijn geen documenten aangetroffen over dit deel van het verzoek.

Processen-verbaal van trekkingen

54. In het aanvullende verzoek van 2 mei 2024, weer aangevuld c.q. toegelicht op 5 mei 2024 vraagt verzoeker om openbaarmaking van de processen-verbaal van trekkingen van de Staatsloterij.
55. Deze documenten zijn niet aanwezig bij de Kansspelautoriteit.
56. Overigens staat verzoeker vrij om de Staatsloterij om een kopie van een proces-verbaal te vragen, maar er is geen wettelijke verplichting voor een vergunninghouder om kopieën van processen-verbaal aan derden te verstrekken.

4.2 Inventarislijst

57. De aangetroffen documenten zijn opgenomen op de inventarislijst. Het gaat om 16 documenten. Naast de melding van een incident over betaling van een prijs via een wallet en behandeling daarvan, gaat het om documenten over het Reglement Accountbeheer en een vastlegging van de website van de Staatsloterij d.d. 8 juli 2020.

4.3 Algemene overwegingen omtrent openbaarmaking

Buiten reikwijdte van het verzoek

58. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in de randnummers 14 en 15 van dit besluit. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden en informatie die geen betrekking heeft op bestuurlijke aangelegenheden. Voor zover de aangetroffen documenten passages bevatten die inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, worden die passages om die reden niet verstrekt. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'BRV' of 'buiten reikwijdte verzoek'. Een uitzondering wordt gemaakt voor passages die informatie bevatten die al openbaar is. Deze informatie valt weliswaar buiten de reikwijdte van het verzoek, maar het onleesbaar maken hiervan dient geen doel.

*Uitzonderingen op openbaarmaking*

59. Een deel van de aangetroffen documenten wordt niet openbaar gemaakt omdat daarop één of meer van de weigeringsgronden als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo van toepassing zijn. Als de openbaarmaking van documenten gedeeltelijk geweigerd wordt, wordt in de betreffende documenten de bewuste tekst onleesbaar gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.

60. De volgende weigeringsgronden zijn in dit deelbesluit aan de orde.

Artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

61. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. Voor zover het de namen van ambtenaren betreft, is hierbij het volgende van belang.

62. Waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Namen van personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden worden openbaar gemaakt. Dit ligt anders voor namen van ambtenaren die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met de ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Woo.

63. De documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. De persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten met uitzondering van de namen van de leden van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. Hun namen zijn namelijk al openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.

64. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's verwijderd waaruit rechtstreeks de identiteit van de betrokken personen herleid kan worden. Overigens is bij de e-mailadressen steeds het gedeelte weggelakt dat vóór het @-teken staat, omdat dat namen van ambtenaren betreft. Waar het @-teken zelf is weggelakt is dat als gevolg van een geautomatiseerd proces. De gedeeltes van de e-mailadressen die direct volgen op het @-teken zijn dus steeds leesbaar.

65. Ten aanzien van een groot deel van deze gegevens moet het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden, worden voorzien van een blokje met '5.1/2.e'.

Artikel 5.2 Woo: Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

66. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo blijft verstrekking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen achterwege in geval de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Onder intern beraad wordt verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

67. Van intern beraad is sprake indien zij, die de desbetreffende stukken hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoordelijkheid hebben genomen, de bedoeling hebben gehad dat zij zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Of er



sprake is van een document bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Onder intern beraad vallen volgens de wetsgeschiedenis onder meer nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.

68. Volgens artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
69. Met de in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo geregelde beperking van de openbaarheid is beoogd te bewerkstelligen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten en hiermee in vertrouwelijke sfeer kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies (vrije meningsvorming). Uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt in beginsel geen informatie verstrekt die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders of ambtenaren.
70. In de aangetroffen documenten zijn diverse passages aangetroffen die bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen van de betrokken personen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om meningen, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies. Gelet op het belang van de vrije meningsvorming wordt een deel van deze passages niet openbaar gemaakt. Het belang van een vrije meningsvorming prevaleert.
71. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.2'. In de meeste van die gevallen wordt niet nader per document gemotiveerd waarom de desbetreffende gegevens niet openbaar worden gemaakt. Het zou dan immers steeds een herhaling van dezelfde motivering zijn.
72. Met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo is het, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, mogelijk om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm. Ten aanzien van een deel van de persoonlijke beleidsopvattingen die zijn aangetroffen in de documenten is de Kansspelautoriteit van oordeel dat het belang van een goede en democratische bestuursvoering wél zwaarder weegt dan het belang van vrije meningsvorming. In die gevallen worden de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar gemaakt. Of de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, hangt dus van de inhoud ervan af.

Artikel 5.1, eerste lid, onder c: bedrijfsvertrouwelijke gegevens

73. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo blijft het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. In de memorie van toelichting 2021 bij de Woo is hierover het volgende opgenomen: " [...] Deze uitzondering roept voor de vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, niet zijnde milieu-informatie alsnog een absolute uitzonderingsgrond in het leven. Aangenomen mag worden dat de indieners van het amendement hebben beoogd de bestaande jurisprudentie betreffende de toepassing van deze absolute uitzonderingsgrond te continueren. In plaats van het belang van openbaarheid af te wegen tegen het belang van de bescherming van de bedrijfs- en fabricagegegevens, dient te worden vastgesteld of sprake is van vertrouwelijk verstrekte gegevens. Is dat het geval, dan dienen die gegevens niet openbaar gemaakt te worden. De vertrouwelijkheid van aan de



overheid verstrekte informatie kan blijken uit een expliciete verklaring. Maar het is ook mogelijk dat de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen. Kan geen vertrouwelijke verstrekking worden vastgesteld, dan dient alsnog de belangenafweging van artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, plaats te vinden.”¹²

Artikel 5.1, tweede lid, onder f: de bescherming van andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

74. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde bedrijfs- en fabricagegegevens.

Artikel 5.1, tweede lid, onder d: het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

75. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

76. De bepaling ziet op handhaving van de vertrouwelijkheid van de door bestuursorganen gebruikte methoden om aan informatie te komen. Ten aanzien van deze gegevens moet het belang van doeltreffend en effectief toezicht door de Kansspelautoriteit zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Voorts kan het belang van de inspectie, controle en toezicht worden ingeroepen omdat openbaarmaking van bepaalde informatie de toekomstige medewerking van degenen op wie toezicht wordt uitgeoefend zal verminderen of dat het hen mogelijk kan maken om effectief toezicht te dwarsbomen. Ook kan het belang van toezicht worden geschaad als er voortijdig informatie bekend wordt over lopende of voorgenomen onderzoeken. De passages die op deze grond niet openbaar worden gemaakt, voorzien van een blokje met '5.1.2/d'.

Eenzijdige weergave van gesprekken met derden

77. In documenten kan sprake zijn van weergave gegeven van gesprekken van (een) medewerker(s) van de Kansspelautoriteit met (een) derde(n). Voor zover deze weergave is opgesteld door de betrokken medewerker(s) van de Kansspelautoriteit, geldt dat dit een eenzijdige weergave is, die niet is afgestemd met deze derde(n). Dit staat niet in de weg aan openbaarmaking, maar betekent wel dat de weergave niet noodzakelijkerwijs het correcte standpunt van die derde(n) weergeeft.

4.4 Overwegingen naar aanleiding van de zienswijze en uitzonderingsgronden artikel 5 van de Woo

Zienswijze

78. Er is een zienswijze ingediend op 15 mei 2024. In deze zienswijze wordt – samengevat – het volgende aangevoerd:

- Documenten 2 tot en met 5 en 10 tot en met 12 kunnen niet openbaar gemaakt worden op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo.
- Deze documenten kunnen niet openbaar gemaakt worden op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, van de Woo.
- Openbaarmaking van deze documenten schaadt het belang van inspectie, controle en toezicht als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo.

¹² Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 328, N, pagina 92.



- d. Openbaarmaking van deze documenten betekent een onevenredige benadeling van de Staatsloterij als bedoeld in artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.
- e. Indien en voor de raad van bestuur niet afziet van integrale openbaarmaking, dienen in elk geval bepaalde, door Staatsloterij aangegeven passages, niet openbaar gemaakt te worden.
79. Op 16 mei 2024 is aanvulling op de zienswijze van 15 mei 2024 ontvangen. In deze brief wordt aangevoerd dat de Woo-verzoeken (en dus ook aanvullingen daarop) buiten behandeling moeten worden gesteld wegens misbruik van recht.
80. De raad van bestuur heeft er begrip dat Staatsloterij het optreden van verzoeker als belastend en tijdrovend ervaart. Ook het voortdurend indienen van aanvullende of aan de verzoeken gerelateerde documenten – waarvan de Kansspelautoriteit kopieën ontvangt -, opgesteld met behulp van ChatGPT en voorzien van gedichten, alsmede verzoekers optreden en uitlatingen over de Staatsloterij en de notaris, ook tegen derden, en de wijze waarop verzoeker telefonisch contact zoekt, kunnen als onaangenaam worden ervaren. Anders dan Staatsloterij meent de raad van bestuur echter niet dat er al een dusdanige grens bereikt is dat het Woo-verzoek en de aanvullingen daarop buiten behandeling zouden moeten worden gesteld.
81. De raad van bestuur merkt daarbij op dat zowel de bereikbaarheid van een loterij als de openbaarheid van de trekking enkel kunnen gedijen als een ieder die vragen heeft over de loterij en/of een trekking bijwoont, decorum en goede omgangsvormen in acht neemt. Zo niet, dan kan de organisator van die loterij de maatregelen nemen die hem gerade voorkomen.
82. De jurisprudentie waarnaar wordt verwezen is naar het oordeel van de raad van bestuur niet van toepassing. In deze jurisprudentie was sprake van o.a. 1) het opzettelijk frustreren van een gemeente door spam, mail en Woo-verzoeken, 2) het indienen van 85 Wob-verzoeken, met daarin in totaal 433 omvangrijke informatieverzoeken in 11 maanden tijd, welke verzoeken hun aanleiding vonden in – kort gezegd – een conflict met de gemeente en bureaus van verzoeker, en 3) het indienen van een zeer groot aantal onsamenhangende verzoeken in samenhang met procedeergedrag, klachten en aangiftes. In het laatste geval stelde de rechtbank vast dat verzoeker handelde uit rancune en erop uit is de organisatie [...] te frustreren.
- Documenten 02 tot en met 05 en 10 tot en met 12*
83. De documenten 02 tot en met 05 en 10 tot en met 12 betreffen twee incidenten met betrekking tot de uitbetaling van een prijs. Het ene incident dateert uit 2020 en het andere uit 2021.
84. De raad van bestuur overweegt enerzijds dat bedrijven die onder toezicht staan van de Kansspelautoriteit incidenten moeten melden t.b.v. het houden van toezicht en dat zij dat moeten kunnen doen zonder dat zij hoeven te vrezen dat deze meldingen algemeen openbaar worden. Het gaat immers om hun bedrijfsvoering. Anderzijds overweegt de raad van bestuur dat het ook gaat om incidenten waarbij deelnemers aan een der loterijen betrokken waren, en deze deelnemers zijn op de hoogte zijn van het betreffende incident en de oplossing daarvan. Dat betekent dat m.b.t. de individuele incidenten er geen sprake is van informatie die alleen aan de Kansspelautoriteit is verstrekt.
85. Echter, het feit dat individuele deelnemers aan de loterij die door een incident werden geraakt, zijn geïnformeerd over een storing en de oplossing daarvan, is niet zonder meer gelijk te stellen met openbaarmaking voor een ieder.



86. De raad van bestuur overweegt dat de meldingen en de correspondentie daarover betrekking hebben op verstoringen bij de uitbetaling van prijzen en de gekozen oplossingsrichtingen. Het belang van Staatsloterij bij de bescherming van deze bedrijfsgegevens op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, van de Woo, weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking.
87. De raad van bestuur overweegt voorts dat de – verplichte – meldingen van incidenten een toezichtsinstrument zijn. Dit instrument kan alleen naar behoren functioneren als degenen die verplicht zijn incidenten te melden, erop kunnen vertrouwen dat de door hen te verstrekken informatie over die incidenten vertrouwelijk wordt behandeld en niet zonder zeer goede reden met derden gedeeld wordt of openbaar wordt gemaakt voor een ieder. Zou dat niet het geval zijn, dan brengt dat het risico met zich mee dat incidenten niet langer juist of volledig worden gemeld. Daarmee is de melding als toezichtsinstrument niet langer betrouwbaar en dus niet langer bruikbaar bij het houden van toezicht. Openbaarmaking wordt daarom mede geweigerd op grond van artikel 5.2, tweede lid, onder d, van de Woo.

Documenten 06, 07, 09 en 13 tot en met 16: accountbeheer

88. De raad van bestuur gaat over tot (gedeeltelijke)openbaarmaking van deze documenten. In de zienswijze van 15 mei 2024 is opgenomen dat Staatsloterij hiertegen bezwaar heeft.

Document 16: vastlegging website

89. Tenslotte is aangetroffen een document met de vastlegging van de website van de Staatsloterij op 8 juli 2020. Dit document is opgenomen als nummer 16 op de inventarislijst. Het betreft informatie die reeds openbaar was, maar in verband met de wijzigingen op de website, wordt desalniettemin tot (gedeeltelijke) openbaarmaking overgegaan.

5 Besluit

90. De raad van bestuur maakt zeven documenten op de inventarislijst (gedeeltelijk) openbaar conform de afwegingen in dit besluit. De overige documenten worden niet openbaar gemaakt.
91. Het besluit, de inventarislijst en de gedeeltelijk openbaar te maken documenten worden gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.

Den Haag, 30 juli 2024

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Laurence M.A. Gimbrere
Hoofd afdeling Juridische Zaken en
Vergunningen

**Bezwaarclausule**

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, bezwaar maken. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bewaarschrift moet worden gericht aan de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken, postbus 298, 2501 CG Den Haag.

*Let wel: het instellen van bezwaar/beroep schort de werking van dit besluit niet op.
Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift/beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.*

Publicatie van op de website

Op grond van artikel 4.4, vijfde lid, worden de stukken gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit, twee weken na de datum van de bekendmaking van het besluit.