



Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 15639 / 01.282.224

Kenmerk besluit: 15639 / 01.286.418

Besluit

1 Verzoek

1. Op 10 januari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per brief een verzoek om informatie ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. De ontvangst van het Woo-verzoek is bij brief van 17 januari 2023 bevestigd. In die brief is tevens de beslistermijn verdaagd met twee weken wegens de omvang en aard van het verzoek, en is de verzoeker uitgenodigd tot een gesprek om het verzoek te preciseren.
3. Op 24 januari 2023 heeft de verzoeker mondeling het verzoek toegelicht en gepreciseerd. Bij dit gesprek is met de verzoeker overeengekomen dat vanwege de omvang van het verzoek de beslistermijn kan worden verdaagd tot 1 maart 2023.
4. Bij de behandeling van dit verzoek is om de zienswijze gevraagd van enkele derde-belanghebbenden. Hun zienswijze is in de documenten en/of op de inventarislijst verwerkt.

2 Wettelijk kader

5. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Woo. Op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Woo kan een ieder een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. 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.



6. 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.
7. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold voor 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

8. Het verzoek betreft alle documenten (overzichten, verslagen, besluiten, bescheiden, notulen, correspondentie, communicatie en overige documenten) vanaf 7 januari 2020 over de volgende onderwerpen:
 - a. Alle documenten waaruit het aantal spelers en probleemspelers van online kansspelen blijkt;
 - b. Hoe vaak er is gehandhaafd na oktober 2021 op online kansspelen (met inbegrip van de bijbehorende handhavingsbesluiten en beslissingen op eventueel bezwaar);
 - c. De door de Kansspelautoriteit (voor de toekomst) te verwachten problemen met betrekking tot de geldproblemen waar spelers mee te maken krijgen, c.q. instroom in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen;
 - d. Alle documenten waaruit een mogelijke invoering van een wettelijk ingestelde speellimiet blijkt, zoals andere Europese landen al hebben ingevoerd;
 - e. Alle documenten waaruit de invoering van een reclameverbod blijkt;
 - f. Alle correspondentie en communicatie tussen de Kansspelautoriteit en Internet Service Providers in het kader van (het tegengaan van) online probleemgokken;
 - g. Alle correspondentie en communicatie die de Kansspelautoriteit heeft gevoerd met andere bestuursorganen (zoals onderdelen van de wetgevende macht) ten einde duidelijk te maken dat het met de huidige regels niet lukt de doelen van de Wet (op de kansspelen) te bereiken en dat ze al dan niet strenger moeten worden.
9. De aangetroffen documenten zijn opgenomen op inventarislijsten.
10. Er zijn twee inventarislijsten:
 - a. Inventarislijst 1 betreft de stukken die (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt;
 - b. Inventarislijst 2 betreft stukken die niet openbaar worden gemaakt.



4 Beoordeling Verzoek

11. De raad van bestuur heeft besloten grotendeels aan het verzoek, zoals beschreven onder randnummer 8, tegemoet te komen. De redenen waarom de Kansspelautoriteit bepaalde documenten niet of slechts gedeeltelijk openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen.
12. Ter uitvoering van het verzoek is een zoekslag verricht in de mailboxen en werktelefoons van medewerkers en in de digitale werkomgeving van de Kansspelautoriteit.

Algemene overwegingen met betrekking tot het verzoek

Buiten reikwijdte van het verzoek

13. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in randnummer 8 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 '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.

Toegangsinformatie

14. In documenten waarin links zijn opgenomen naar besloten of afgeschermd systemen en afgeschermd platforms of digitale bijeenkomsten, zijn deze links onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'toegangsinformatie' (systemen en platforms) of 'toegangsgegevens' (bijeenkomsten). Hiermee wordt bescherming geboden tegen onrechtmatige toegang tot die informatie door onbevoegde derden. Ook de namen van afgeschermd platforms zijn onleesbaar gemaakt.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

15. 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.
16. 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. 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.

17. 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.
18. 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.
19. 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'.

Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

20. 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.
21. 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'

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

22. 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.



23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.

Q&A documenten en spreekteksten

27. Ten aanzien van de persoonlijke beleidsopvattingen wordt nog het volgende opgemerkt. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich zgn. (concept) 'Q&A-documenten' en (concept)spreekteksten. Q&A-documenten zijn teksten die een bewindspersoon zou kunnen uitspreken ter beantwoording van bijvoorbeeld eventuele Kamervragen. Dergelijke Q&A-documenten bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen voor wat betreft de mogelijk te stellen vraag en het antwoord daarop. Het gaat hierbij om een fictieve vraag die mogelijk kan worden gesteld en waarbij de bewindspersoon bovendien ter plekke kan afwijken van het voorgestelde antwoord op die vraag. Voor (concept) spreekteksten geldt hetzelfde, met dien verstande dat deze ook kunnen zijn opgesteld ten behoeve van een lid van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit met het oog op bijvoorbeeld een interview. Op de inventarislijst wordt waar mogelijk verwezen naar de uiteindelijk uitgesproken tekst.

Eenzijdige weergave van gesprekken met derden



28. 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.

Overwegingen per onderdeel van het verzoek

Aantallen spelers en probleemspelers

29. De verzoeker vraagt om stukken waaruit het aantal spelers en probleemspelers van online kansspelen blijkt. Het verkrijgen van betrouwbare cijfers op dit punt wordt bemoeilijkt doordat het aantal spelers niet op persoonlijke basis wordt bijgehouden. In dit kader vormt een telling van het totale aantal spelersaccounts de meest nauwkeurige schatting. Echter hebben spelers de mogelijkheid om bij verschillende aanbieders een spelersaccount aan te maken. Vanwege de gepseudonimiseerde vorm waarin de gegevens met betrekking tot spelersaccounts aan de Kansspelautoriteit worden verstrekt, kunnen deze verschillende accounts niet aan individuele personen worden gekoppeld. Een enkele persoon met accounts bij meerdere aanbieders verschijnt dus meerdere keren in de statistieken. Dit zorgt er mogelijk voor dat de cijfers een vertekend beeld geven van het werkelijke aantal spelers, in het bijzonder als zij zonder duiding worden weergegeven.

30. De Kansspelautoriteit publiceert periodiek een monitoringsrapportage online kansspelen. In de monitoringsrapportage wordt een momentopname van de cijfers betreffende de online kansspelmarkt weergegeven, en wordt aan deze cijfers duiding gegeven. Daarmee kan een beeld worden gevormd van de omvang van de online kansspelmarkt. Voorts bevat de monitoringsrapportage cijfers over kansspelverslaving. De raad van bestuur overweegt dat kan worden volstaan met een verwijzing naar de monitoringsrapportage, aangezien andere documenten geen nauwkeurig beeld geven van de cijfers, en daaruit dus niet het aantal spelers en probleemspelers blijkt zoals verzoeker beoogt.

31. De monitoringsrapportage wordt gepubliceerd op de website van de kansspelautoriteit. De meest recente rapportage is gepubliceerd op 30 september 2022 en is toegankelijk via dit nieuwsbericht: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>. De volgende monitoringsrapportage wordt verwacht in het voorjaar van 2023. Daarnaast wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderzoek naar spelers gedaan door het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). Het eerstvolgende LADIS-onderzoek is naar verwachting gereed in april 2023.¹

Handhavingsbesluiten

32. Ten aanzien van het onderdeel van het verzoek dat betrekking heeft op de handhavingsbesluiten sinds oktober 2021 overweegt de raad van bestuur dat deze

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D51988&did=2022D51988.



documenten reeds integraal openbaar zijn gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit. Deze documenten kunnen derhalve niet nogmaals openbaar worden gemaakt. Handhavingsbesluiten zijn toegankelijk via deze pagina op de website van de Kansspelautoriteit: <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>

De voor de Kansspelautoriteit in de toekomst te verwachten problemen

33. Een onderdeel van het verzoek ziet op de voor de Kansspelautoriteit in de toekomst te verwachten problemen waar spelers mee te maken krijgen. Hierbij gaat het in het bijzonder om geldproblemen van spelers, c.q. instroom in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen ten gevolge van deelname aan online kansspelen.
34. Bij de zoekslag is gezocht op termen zoals 'probleemspelers', 'geldproblemen', 'gokschulden', 'wet schuldsanering natuurlijke personen'. Hierbij zijn geen documenten aangetroffen van de strekking zoals bedoeld in het verzoek.
35. Het feit dat bij de zoekslag geen documenten van deze strekking zijn gevonden, is het gevolg van de wijze waarop de wetgeving is ingericht. Weliswaar heeft de Wet op de Kansspelen onder meer tot doel de speler te beschermen tegen kansspelverslaving, maar de wijze waarop de taken van de Kansspelautoriteit bij dit doel worden bewerkstelligd is niet gericht op de individuele spelers. De in de Wet op de kansspelen en de lagere regelgeving gestelde normen, en daarmee het toezicht van de Kansspelautoriteit, richten zich tot de aanbieders van kansspelen.

Invoering van een speellimiet

36. De verzoeker vraagt tevens om documenten waaruit de invoering van een wettelijke speellimiet blijkt. Ten behoeve van dit onderdeel van het verzoek is gezocht op de term 'speellimiet'. Hierbij zijn documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen.
37. Op 3 augustus 2022 heeft de Kansspelautoriteit een onderzoek van research partner Gert-Jan Meerkerk gepubliceerd over de invulling van de zorgplicht met betrekking tot speellimieten in andere Europese landen. Met de verzoeker is afgestemd dat dit onderzoek en de documenten die daarop betrekking hebben niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Het onderzoek is toegankelijk via dit nieuwsbericht: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/augustus/onderzoek-zorgplicht/>
38. Momenteel zijn in Nederland de speellimieten zo ingericht dat de speler zelf de limiet instelt. Hieraan zit geen bovengrens. De discussie over de invoering van een wettelijke speellimiet is recent op gang gekomen. Documenten van de strekking zoals de verzoeker bedoelt zijn dan ook afkomstig uit vooral het jaar 2022.

Reclameverbod

39. Ten aanzien van het onderdeel van het verzoek dat ziet op de mogelijke invoering van een reclameverbod verwijst de raad van bestuur naar het besluit van 27 januari 2023, met kenmerk 15093/ 01.284.028, waarin naar aanleiding van een Woo-verzoek documenten betreffende een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen openbaar zijn gemaakt. Dit betreft tevens correspondentie met andere



overheidsorganen. Dit besluit is toegankelijk via de website <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.

Correspondentie en communicatie met Internet Service Providers

40. Ter uitvoering van het onderdeel van het verzoek dat ziet op correspondentie en communicatie met internet service providers is in de mailboxen en mappenstructuur gebruik gemaakt van zoektermen 'internet provider' en 'providers'. Hierbij zijn geen documenten aangetroffen van de strekking zoals bedoeld in het verzoek.

Niet kunnen bewerkstelligen doelen van de Wet op de Kansspelen

41. Ten aanzien van het onderdeel van het verzoek dat ziet op het niet kunnen bereiken van de doelen van de Wet op de kansspelen verwijst de raad van bestuur naar de beslissing op bezwaar van 5 oktober 2022, kenmerk 14912/01.275.770, waar in een ander Woo-verzoek naar documenten van dezelfde strekking werd verzocht. In het bijzonder wijst de raad van bestuur op randnummer 23 van dat besluit, waarin wordt gemotiveerd dat en waarom de Kansspelautoriteit niet over dergelijke documenten beschikt. Dit besluit is eveneens toegankelijk via de website <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.

5 Zienswijze derden

42. Een derde heeft in een zienswijze aangegeven dat op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, bepaalde delen van document 33 onleesbaar moeten worden gemaakt. De raad van bestuur komt hieraan tegemoet, om dezelfde redenen als genoemd in randnummer 16.
43. Van twee andere partijen waarvan zienswijzen zijn gevraagd, heeft de raad van bestuur deze niet ontvangen.

6 Besluit

44. De raad van bestuur maakt dit besluit en de op inventarislijst 1 genoemde documenten openbaar, conform de overwegingen in dit besluit, door middel van publicatie op haar website (<https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>). De documenten op inventarislijst 2 worden niet openbaar gemaakt.
45. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.
46. Openbaarmaking van dit besluit geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.



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.*