



OPENBAAR

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

Kenmerk verzoek: 15877 / 01.288.862

Kenmerk besluit: 15877/ 01.291.611

Besluit

1 Procesverloop

1. Op 10 april 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. Bij brief van 12 april 2023 is de ontvangst van het verzoek is bevestigd.
3. Op 13 april 2023 heeft naar aanleiding van dit verzoek een (online) overleg plaatsgevonden met verzoeker en zijn enkele procesafspraken gemaakt. Verzoeker heeft een terugkoppeling van dit gesprek ontvangen.

2 Wettelijk kader

4. 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 vermeldt verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. 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 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.



3 Inhoud van het verzoek

7. Het verzoek van 10 april 2023 betreft openbaarmaking van meldingen van consumenten die melden te zijn toegelaten tot een speelhal terwijl zij ingeschreven stonden in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks). Het verzoek ziet op de periode 1 januari 2022 tot en met 10 april 2023.
8. In verband met de coronamaatregelen waren de speelhallen lange tijd gesloten en openden weer op 18 februari 2022. Over de eerste zes weken van 2022 zijn dan ook geen meldingen aanwezig.
9. Verzoeker is geïnteresseerd in twee punten: 1) inzicht krijgen in de fouten die door aanbieders gemaakt worden met Cruks; en 2) waar lopen spelers met een Cruks-inschrijving tegenaan als zij een speelhal willen bezoeken? Verzoeker heeft geen behoefte aan openbaarmaking van informatie over de melders, maar alleen aan hetgeen zij melden over hun (geweigerde) toegang tot een speelhal.

4 Beoordeling Woo-verzoek

Aangetroffen documenten

10. Er zijn vier interne e-mails aangetroffen en er zijn twee excel-bestanden waarin meldingen zijn opgenomen. De meldingen zijn verzameld door medewerkers van de Afdeling Toezicht. Gezocht is in de zgn. signalenbox (waar de meldingen binnenkomen) en de e-mail van de betreffende medewerkers. Hierbij zijn 67 meldingen aangetroffen (opgenomen in bestand 1). Daarnaast zijn nog 23 meldingen aangetroffen bij de medewerkers Cruks (opgenomen in bestand 2), waaronder meldingen van speelhallen die (technische) toegangsproblemen melden.
11. Bij het verzamelen van de meldingen is gezocht op het trefwoorden 'Centraal Register Uitsluiting' en 'Cruks', alsmede op verschillende varianten van Cruks, zoals Cruks, Ckrucks, Cruks, Curc, Curk, Kruks. Crux, Krux, Crucx, Krucx, Krukx en Cruks.
12. Verzoeker heeft voorts verzocht om openbaarmaking van de vier boeterapporten met bijbehorende dossiers die genoemd worden in het jaarverslag 2022 van de Kansspelautoriteit. In het gesprek op 13 april 2023 is aan verzoeker toegelicht dat de raad van bestuur op basis van een rapport vaststelt of er sprake is van een overtreding en een sanctie moet worden opgelegd. Indien dat zo is, dan wordt het sanctiebesluit gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit. In het sanctiebesluit is een weergave opgenomen van de feiten, de onderzoekshandelingen en de zienswijze van de betrokkene. Verzoeker is geïnformeerd over de stand van



zaken van de behandeling van de rapporten en de eerst mogelijke datum van openbaarmaking van besluiten waarbij een boete wordt opgelegd.

13. De raad van bestuur heeft besloten de meldingen geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. De redenen waarom de raad van bestuur meldingen slechts gedeeltelijk openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen.
14. Voorafgaand aan de bespreking van de uitzonderingsgronden, merkt de raad van bestuur op dat zij niet kan instaan voor de juistheid en/of volledigheid van de ontvangen meldingen, ongeacht of deze van een speler of een speelhal afkomstig zijn.¹ Dit is ook met verzoeker besproken.

Buiten reikwijdte van het verzoek

15. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in randnummer 7 van dit besluit. Enkele aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden en/of 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', dat is: 'buiten reikwijdte verzoek'.

Uitzonderingen op openbaarmaking

16. De aangetroffen meldingen worden gedeeltelijk 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.
17. De volgende weigeringsgronden zijn in dit besluit aan de orde.

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

18. 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.

¹ Zie ook artikel 2.4, vierde lid, van de Woo.



19. 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.
20. De documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. De persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten.
21. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's en gegevens van identiteitsbewijzen 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.
22. In de meldingen staan passages waarin de melder uitgebreid zijn of haar persoonlijke omstandigheden beschrijft. De raad van bestuur schaart deze beschrijvingen onder persoonsgegevens. De beschrijvingen zijn vervangen door [persoonlijke omstandigheden] of [familieomstandigheden] als de melder een familielid is.
23. Ten aanzien 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' of de aanduiding [naam].

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

24. 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.



25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. In de aangetroffen documenten zijn enkele 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.
29. 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.

Artikel 5.1, vijfde lid, Woo: Onevenredige benadeling

30. Zoals hierboven opgemerkt kan de raad van bestuur niet instaan voor de juistheid en/of volledigheid van de meldingen. Dit brengt met zich mee dat de namen en adressen van speelhallen waarover een melding is ontvangen, niet openbaar worden gemaakt. Het is mogelijk dat spelers een onjuiste en/of onvolledige melding hebben



gedaan of dat spelers zijn toegelaten tot een speelhal omdat hun Cruks-inschrijving niet juist en/of volledig was. Voorbeelden van dat laatste zijn:

- a. spelers hebben meer dan één identiteitsbewijs, maar staan niet met alle identiteitsbewijzen in Cruks ingeschreven. Afhankelijk van met welk identiteitsbewijs zij zich bij de speelhal legitimeren, worden zij dan wel of juist niet toegelaten;
- b. spelers hebben (tik)fouten gemaakt bij hun inschrijving waardoor zij niet in Cruks worden aangetroffen.

31. Omdat uit de meldingen van spelers niet kan worden afgeleid om welke reden spelers wel of niet worden toegelaten tot een speelhal, acht de raad van bestuur het niet wenselijk dat de namen en adressen van speelhallen openbaar worden gemaakt. Immers, het kan zijn dat de speelhal correct heeft gehandeld, ook als de speler meent dat hij of zij ten onrechte is toegelaten. Voorts wordt niet bij elke speelhal een reactie op een melding gevraagd, zodat de meldingen een eenzijdig beeld geven van de toelating tot een speelhal. Evenmin wordt bij spelers (als deze al bekend zijn) navraag gedaan naar een melding over toelating tot een speelhal die door een speelhal wordt gedaan.

32. Gelet hierop acht de raad van bestuur het openbaar maken van de namen, vestigingsadressen of locaties van de speelhallen waarover een melding is gedaan, onevenredig benadelend voor de betrokken speelhallen. Immers, niet kan worden uitgesloten dat bij openbaarmaking van hun naam en locatie speelhallen ten onrechte worden aangezien voor wetsovertreder, terwijl dat niet vaststaat. Wel wordt opgemerkt dat de meldingen verspreid zijn over het gehele land.

33. In de excel-bestanden zijn namen, adressen, of vestigingslocaties vervangen door [naam hal], [adres hal] en/of [plaats]. Overigens bevatten niet alle meldingen een naam van een speelhal.

Artikel 5.1, tweede lid, onder d, Woo: belang van toezicht

34. De raad van bestuur overweegt voorts dat meldingen van spelers voor de Kansspelautoriteit een belangrijk middel zijn om zicht te krijgen op wat er in de markt gebeurt. Dit betekent dat spelers zich vrij moeten voelen om een melding over een aanbieder te doen bij de Kansspelautoriteit. Als namen van hallen waarover een melding is gedaan, openbaar worden gemaakt en de hallen die melding kunnen koppelen aan een speler – die zich immers bij de entree van de hal moet legitimeren - kan dat spelers in de toekomst weerhouden een melding te doen. Dit is schadelijk voor het toezicht van de Kansspelautoriteit. Ook op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo is er reden om openbaarmaking van deze namen te weigeren. De raad van bestuur is zich daarbij bewust van het bepaalde in artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Desalniettemin voegt de raad van bestuur deze weigeringsgrond toe. Het gaat immers om twee heel verschillende



belangen (het voorkomen van onevenredige benadeling resp. het belang van toezicht) die gelden voor twee verschillende betrokkenen (de speelhallen resp. de Kansspelautoriteit).

Het gebruik van het woord 'casino'

35. Volledigheidshalve merkt de raad van bestuur nog op dat melders de woorden 'speelhal', 'gokhal', 'hal' en 'casino' door elkaar gebruiken. Het gebruik van het woord 'casino' in een melding heeft dus niet automatisch betrekking op bedrijven die het woord 'casino' in hun naam voeren.

5 Besluit

36. De raad van bestuur maakt dit besluit, de inventarislijst en de documenten als bedoeld in randnummer 10 openbaar conform de overwegingen in dit besluit, door middel van publicatie op haar website (<http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/besluiten-wob/>).

37. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

Den Haag, 30 mei 2023

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 en Vergunningen, postbus 298, 2501 CG Den Haag. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

30 mei 2023

Ons kenmerk

15877/01.291.611

Let wel: het instellen van bezwaar en beroep schort de werking van dit besluit niet op.

Kunt u de beslissing van dit bezwaar/beroep niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek voorlopige voorziening indienen.