



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar tegen het besluit van 9 februari 2023 met het kenmerk 15585/01.285.073

Kenmerk verzoek: 15585 / 01.281.178

Kenmerk besluit: 15585.001 / 01.294.375

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Bij brief van 20 december 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) van alle documenten met betrekking tot de behandeling van Wob-verzoek 14912 en de op dat verzoek volgende bezwaarprocedure.
2. Bij brief van 9 februari 2023 is het besluit met kenmerk 01.285.073 van 9 februari 2023 op het verzoek toegezonden aan verzoeker.
3. Bij brief van 21 maart 2023 heeft verzoeker (hierna: bezwaarmaker) bezwaar gemaakt tegen het besluit.
4. Bij brief van 25 april 2023 heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaar aangevuld.
5. Bij brief van 30 mei 2023 is de beslistermijn met zes weken verdaagd.
6. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren toe te lichten tijdens de hoorzitting van 19 juni 2023. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat bij bericht van 28 juni 2023 aan bezwaarmaker is toegezonden. Bij bericht van 30 juni 2023 heeft bezwaarmaker op het verslag gereageerd.

2 Wettelijk kader

7. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Woo, kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan. Ingevolge het vijfde lid van dit artikel vermeldt de verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.



8. 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.
9. 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. Dit ligt anders voor het openbaar maken van 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.
10. Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt, in geval van een verzoek om informatie uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden 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.
11. Op grond van artikel 8.8 van de Woo is de Woo niet van toepassing op de in de bijlage van die wet genoemde documenten. Voor dit verzoek relevant is dat onder deze bepaling documenten vallen die als processtuk zijn opgesteld. Daarbij gaat het niet om alle documenten die in een gerechtelijke procedure aan bod zijn gekomen, maar slechts om documenten die ten behoeve van die procedure zijn opgesteld.

3 Ontvankelijkheid

12. Het bezwaarschrift voldoet aan de in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.

4 Inhoud van het bezwaar

13. Bezwaarmaker voert aan dat de zoekslag onvolledig en onzorgvuldig is geweest, omdat niet duidelijk is of ook is gezocht in communicatiemiddelen zoals Signal, SMS en Whatsapp. Verder zou niet inzichtelijk gemaakt zijn op welke wijze is gezocht naar documenten, en hoe het verzoek is geïnterpreteerd.
14. Daarnaast zou de reikwijdte van het verzoek te nauw zijn geïnterpreteerd en zou een aantal stukken onterecht zijn aangemerkt als processtukken. Hierdoor vallen zij ten onrechte buiten de reikwijdte van de Woo.
15. In het verzoek is gevraagd om de namen van ambtenaren te vervangen door een nummer of letter, waarmee zou kunnen worden onderscheiden welke ambtenaar welke



uitlating heeft gedaan. Dit is niet gebeurd in het besluit. Bezwaarmaker betoogt dat dit alsnog moet gebeuren, zodat kan worden achterhaald welke uitlatingen door dezelfde ambtenaar zijn gedaan. Bezwaarmaker verwijst naar de artikelsgewijze toelichting op de Woo¹, waarin met betrekking tot de actieve openbaarmaking van documenten een vergelijking wordt gemaakt met de anonimiseringsrichtlijn van de rechtspraak, waar dergelijke identificerende cijfers worden gehanteerd om betrokkenen bij de uitspraak van elkaar te kunnen onderscheiden.

16. Voorts voert bezwaarmaker aan dat passages ten onrechte op grond van artikel 5.2 van de Woo onleesbaar zijn gemaakt als persoonlijke beleidsopvattingen. Bezwaarmaker baseert zich op passages uit document 34, welke per abuis tijdelijk na de openbaarmaking in zijn geheel leesbaar is geweest. Bezwaarmaker stelt dat de onleesbaar gemaakte passages onterecht zijn aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Zij leidt uit het onterecht weglakken van deze passages bovendien af dat de Kansspelautoriteit bevooroordeeld is bij het beoordelen van haar verzoeken.
17. Bezwaarmaker stelt dat een aantal documenten ten onrechte niet bij de beoordeling is betrokken, terwijl uit andere documenten of feitelijkheden het bestaan van deze documenten kan worden afgeleid of aangenomen. Bezwaarmaker noemt de volgende documenten:
 - a. Een telefoonnotitie 01.272.171 die wel wordt genoemd in de stukken, maar niet openbaar is gemaakt;
 - b. Het memo gericht aan de raad van bestuur en het aanbiedingsformulier behorende bij de beslissing op bezwaar in dossier 14912;
 - c. Documenten die inzichtelijk maken welke zoekslagen zijn gehanteerd in dossier 14912;
 - d. Documenten waarin de relevantie van de uitgevraagde zoektermen is bepaald;
 - e. Documenten betreffende de resultaten en/of terugkoppeling op de zoekslag;
 - f. Documenten waaruit blijkt dat een beroep op misbruik van recht geen stand zou houden;
18. Tot slot vraagt de bezwaarmaker zich af waarom in onderdelen 15 en 18 van het besluit 15585 dat besluit wordt aangeduid als 'deelbesluit'.

5 Beoordeling van het bezwaar

19. Met betrekking tot het bezwaar wordt het volgende overwogen:

Zoekslag

20. Bezwaarmaker betoogt dat bij het bestreden besluit de zoekslag onvolledig en onzorgvuldig is, omdat niet inzichtelijk is gemaakt in welke systemen is gezocht. Met name is niet duidelijk of is gezocht in communicatiemiddelen zoals Signal, SMS of Whatsapp. De raad van bestuur erkent dat de zoekslag in het bestreden besluit onvoldoende inzichtelijk is gemaakt en gaat over tot het beschrijven en motiveren van de zoekslag.

¹ Kamerstukken II 2021-2022, 35112, nr. N.



21. Ten behoeve van het onderhavige verzoek is gezocht in de mailboxen, de gedeelde en persoonlijke mappen van medewerkers, en de documenten in het Document Management Systeem van de Kansspelautoriteit. De gehanteerde zoektermen zijn het dossiernummer '14912' en de naam van de verzoeker. In de resultaten van deze zoekslagen is handmatig beoordeeld of documenten gerelateerd waren aan dossier 14912.
22. De zoekslag is uitgevoerd door medewerkers van de afdeling Juridische Zaken en Vergunningen. Het was niet noodzakelijk om de reikwijdte van het verzoek verder aan te duiden omdat het voor de medewerkers zelf duidelijk was in hoeverre zij betrokken zijn geweest, en zij betrekkelijk eenvoudig in hun bestanden en inbox konden zoeken naar documenten die betrekking hebben op de behandeling van dossier 14912. Een zoekslag in communicatiemiddelen als Signal, SMS of Whatsapp was niet noodzakelijk, omdat daar bij de behandeling van dossier 14912 geen gebruik van is gemaakt.

Reikwijdte verzoek

23. Bezwaarmaker voert aan dat de reikwijdte van het verzoek te beperkt is opgevat. Bezwaarmaker stelt dat de raad van bestuur documenten met betrekking tot de behandeling van Woo-verzoek 14912 en de daarop volgende bezwaar- en beroepsprocedure ten onrechte buiten de reikwijdte van het onderhavige verzoek heeft verklaard. De bezwaarmaker verwijst naar randnummer 12 van het bestreden besluit, dat luidt dat *"[...] het onderhavige verzoek beperkt is tot documenten die betrekking hebben op de aangelegenheid die verzoeker heeft aangegeven én die niet vallen onder de behandeling van Woo-verzoek 14912 en/of deel uitmaken van een bezwaar- en beroepsprocedure met betrekking tot Woo-verzoek 14912."*
24. De raad van bestuur erkent dat het genoemde randnummer in het bestreden besluit enigszins onduidelijk is verwoord. Van een inperking van de reikwijdte van het verzoek is echter geen sprake. Niet in discussie is dat het onderhavige verzoek met nummer 15585 niet kan leiden tot een hernieuwde behandeling van Woo-verzoek 14912. Het genoemde randnummer 12 in het bestreden besluit beoogt slechts dit punt te benadrukken.
25. Voorts voert bezwaarmaker aan dat documenten ten onrechte als processtukken zijn aangemerkt. Naar aanleiding van deze bezwaargrond zijn de documenten die als processtukken zijn aangemerkt nogmaals bekeken. Hierbij is gebleken dat een aantal documenten inderdaad ten onrechte onder de processtukken is geschaard. Het gaat daarbij om een correspondentie omtrent de hoorzitting in de bezwaarprocedure, evenals de in document 31 genoemde telefoonnotitie met documentnummer 01.272.171. Deze documenten worden alsnog openbaar gemaakt.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

26. Bezwaarmaker voert aan dat de raad van bestuur de onleesbaar gemaakte persoonsnamen ten onrechte niet heeft vervangen met een nummer of een letter, zodat zou zijn te reconstrueren welke uitlatingen door dezelfde ambtenaar zijn gedaan. Ter hoorzitting heeft bezwaarmaker aangegeven dat dit voor document 34 niet noodzakelijk is, naar aanleiding van het eerder genoemde datalek.
27. Bezwaarmaker verwijst naar de artikelsgewijze toelichting op de Woo, waar in het hoofdstuk over de actieve openbaarmaking een vergelijking wordt gemaakt met de anonimiseringsrichtlijn van de rechtspraak. De raad van bestuur overweegt dat zowel



actief openbaar gemaakte documenten als rechterlijke uitspraken naar hun aard, bedoeling en functie verschillen van documenten die voortkomen uit een zoekslag bij een Woo-verzoek. Actief openbaar te maken documenten en rechterlijke uitspraken worden opgesteld met het doel om openbaar gemaakt te worden. Daarentegen betreft het onderhavige verzoek correspondentie en documenten voor intern beraad, welke naar hun aard slechts bestemd zijn voor de direct betrokkenen.

28. In het licht van het voorgaande overweegt de raad van bestuur dat de onderhavige documenten niet vergelijkbaar zijn met rechterlijke uitspraken of actief openbaar te maken documenten, waardoor de anonimisering daarvan niet zonder meer op dezelfde wijze kan geschieden. De raad van bestuur beoordeelt de documenten daarom op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo en concludeert als volgt. Toewijzing van een identificerend teken maakt de informatie in de documenten op dusdanige wijze tot de persoon herleidbaar, dat dit een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer van die medewerker waar het belang van openbaarmaking niet tegen opweegt. Derhalve geschiedt de openbaarmaking van documenten op grond van dit verzoek zonder toewijzing van dergelijke tekens.

Persoonlijke beleidsopvattingen

29. Naar aanleiding van het eerder genoemde datalek heeft bezwaarmaker inzicht gekregen in een aantal passages uit document 34 waarop artikel 5.2 van de Woo is toegepast. Op basis van de inhoud van deze passages voert bezwaarmaker aan dat deze passages ten onrechte als persoonlijke beleidsopvattingen zijn aangemerkt.
30. Naar aanleiding van het bezwaar zijn de documenten opnieuw beoordeeld. Daarbij is vastgesteld dat in enkele van de openbaargemaakte documenten zinnen onterecht als persoonlijke beleidsopvatting zijn weggelakt. Deze zinnen worden alsnog openbaar gemaakt.
31. Voor het overige geldt dat de onleesbaar gemaakte passages meningen, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies voor intern beraad betreffen, waarbij het belang van een vrije meningsvorming binnen de Kansspelautoriteit prevaleert boven het belang van openbaarmaking. Derhalve worden deze passages niet openbaar gemaakt.

Ontbrekende documenten

32. Bezwaarmaker voert aan dat een aantal documenten niet is aangeleverd waarvan het bestaan direct of indirect uit andere bronnen kan worden afgeleid. De documenten die bezwaarmaker bedoelt betreffen:
- De in document 31 genoemde telefoonnotitie met documentnummer 01.272.171;
 - Het memo aan de raad van bestuur behorende bij de beslissing op bezwaar;
 - Het aanbiedingsformulier aan de raad van bestuur bij de beslissing op bezwaar;
 - Documenten die inzichtelijk maken welke zoekslag is gehanteerd bij Woo-verzoek 14912;
 - Documenten waarin de relevantie van gebruikte zoektermen is bepaald;
 - Documenten omtrent de resultaten en beoordeling van de zoekslag;
 - Het document waarin de afdeling Juridische Zaken en Vergunningen tot de conclusie komt dat een beroep op misbruik van recht geen stand zal houden.



33. Zoals eerder is aangegeven, is de betreffende telefoonnotitie abusievelijk als processtuk behandeld. Dit document wordt alsnog openbaar gemaakt.
34. Het memo aan de raad van bestuur en het aanbiedingsformulier in zaak 14912 zijn abusievelijk niet bij de beoordeling betrokken. Deze documenten worden alsnog openbaar gemaakt.
35. Bij het opstellen van de beslissing op bezwaar bij Woo-verzoek 14912 is geen schriftelijke uitvraag gedaan. De zoekslag is uitgevoerd door medewerkers van de afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, die mondeling hebben afgestemd hoe de zoekslag zou moeten worden uitgevoerd. Daarbij zijn geen documenten opgesteld waarin de zoekslag werd beschreven. Derhalve beschikt de Kansspelautoriteit niet over dergelijke documenten.
36. Voor zover documenten zijn opgesteld waarin de relevantie van gebruikte zoektermen wordt beoordeeld, zijn deze reeds in het bestreden besluit openbaar gemaakt. Geen andere documenten van dien aard zijn bij de Kansspelautoriteit aanwezig.
37. Naar aanleiding van het bezwaar is nog specifiek een zoekslag in de mailbox van de zaakbehandelaar van 14912 gedaan naar documenten met betrekking tot de zoekslag in de bezwaarfase van dossier 14912 en de interne correspondentie omtrent die zoekslag. Bij deze zoekslag zijn als zoektermen '14912' en de naam van de verzoeker gebruikt. Daarbij zijn geen additionele documenten aangetroffen.

Gebruik van het woord 'deelbesluit'

38. Bezwaarmaker stelt de vraag of het gebruik van het woord 'deelbesluit' in het bestreden besluit betekent dat daarop nog besluiten zullen volgen. Het woord 'deelbesluit' is per abuis gebruikt. Het bestreden besluit op het verzoek wordt niet in deelbesluiten afgedaan.

Geen vooringenomenheid

39. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarmaker kenbaar gemaakt dat zij vermoedt dat bij de Kansspelautoriteit een zekere mate van vooringenomenheid aanwezig is bij de behandeling van haar Woo-verzoeken. De raad van bestuur benadrukt dat de besluiten van de Kansspelautoriteit op een onbevangen wijze tot stand komen. Dat geldt ook voor de besluiten in deze procedure. De betrokken medewerkers hebben zich in de interne correspondentie bij verzoek 14912 wellicht wat ongelukkig uitgelaten. De raad van bestuur betreurt het dat dit een bepaald gevoel bij bezwaarmaker opwekt dan wel versterkt. Het verzoek is evenwel zorgvuldig en onbevangen behandeld. Er zijn geen concrete aanwijzingen, noch vermoedens dat het besluit op een onheuse wijze tot stand is gekomen of dat medewerkers bij het opstellen van dat besluit bevooroordeeld te werk zouden zijn gegaan.
40. Overigens heeft de Kansspelautoriteit aangeboden om met bezwaarmaker over haar vermoeden in gesprek te gaan. Bezwaarmaker heeft dit aanbod afgewezen. Mocht bezwaarmaker op enig moment alsnog dit gesprek aan willen gaan, is dat, wat betreft de Kansspelautoriteit, uiteraard nog steeds mogelijk.
41. De raad van bestuur hecht er tot slot aan op te merken dat bij de heroverweging is gebleken dat in het besluit waartegen bezwaar is ingediend enige onvolkomenheden zijn



gesloten. De raad van bestuur betreurt dat maar meent desalniettemin dat de zoekslag volledig is geweest en dat geenszins sprake is geweest van vooringenomenheid van enige medewerker van de Kansspelautoriteit.

6 Beslissing

42. De raad van bestuur verklaart het bezwaar gegrond voor zover dit ziet op het inzichtelijk maken van de zoekslag, het onterecht aanmerken van documenten als processtukken en een aantal passages die onterecht als persoonlijke beleidsopvatting is aangemerkt. De raad van bestuur gaat over tot openbaarmaking van de genoemde documenten met uitzondering van de daarin vervatte persoonsgegevens. De raad van bestuur verklaart het bezwaar voor het overige ongegrond.

43. Openbaarmaking geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Ook dit besluit wordt op deze wijze openbaar gemaakt. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
Voorzitter

Beroepsclausule

Binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, beroep instellen bij de rechtbank Amsterdam, Afdeling publiekrecht, team bestuursrecht algemeen: postbus 75850, 1070 AW Amsterdam. Bij het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Meer informatie: www.rechtspraak.nl.