



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur

Kenmerk verzoek: 14710 / 01.254.395

Kenmerk besluit: 14710 / 01.257.108

Besluit

Verzoek

1. Op 15 december 2021, heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per e-mail een verzoek om informatie ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).
2. De ontvangst van het Wob-verzoek is bij brief van 21 december 2021 bevestigd. In die brief is tevens de beslistermijn verdaagd met vier weken wegens de omvang en aard van het verzoek.

Wettelijk kader

3. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Wob. Op grond van artikel 3, eerste lid van de Wob kan een ieder een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. Uitgangspunt van de Wob 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 Wob betekent dus dat die informatie voor een ieder openbaar gemaakt wordt.
4. 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 10 en 11 van de Wob.



5. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Wob openbaar zijn gemaakt niet nogmaals op grond van die wet openbaar worden gemaakt. De plicht tot openbaarmaking op grond van de Wob heeft dan ook geen betrekking op informatie die al openbaar is.

Inhoud van het verzoek

6. Het verzoek is te verdelen in twee categorieën documenten, namelijk documenten over betaaldienstverleners en documenten over cash centers.
 - a. Voor alleen betaaldienstverleners wordt verzocht om alle informatie (de interne en de externe communicatie met het OM) over de vraag waarom de Kansspelautoriteit niet heeft opgetreden tegen betaaldienstverleners onder de oude regelgeving.
 - b. Voor zowel betaaldienstverleners als cash centers wordt verzocht om alle interne en externe correspondentie over de aanpak (handhaving) van betaaldienstverleners en cashcenters.

Beoordeling: algemene overwegingen

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

7. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob 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 en andere betrokkenen betreft is hierbij het volgende van belang.
8. 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 en andere betrokkenen. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten.¹ 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 Wob.²

¹ ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3027.

² ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114.



9. Meerdere documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. De persoonsgegevens zijn verwijderd uit de openbaar te maken documenten. Voorts zijn e-mailadressen, telefoonnummers en/of andere gegevens verwijderd waarmee rechtstreeks de identiteit van de betrokken personen herleid kan worden.
10. 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 voorzien van een zwart blokje (zonder toelichting).

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

11. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob blijft verstrekking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen achterwege in geval de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.
12. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob wordt onder intern beraad 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.
13. 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.³ 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 wetsgeschiedenis⁴ 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.
14. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder f, wordt onder persoonlijke beleidsopvatting verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer

³ ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114.

⁴ Memorie van toelichting Wob, p. 13-14.



personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

15. Met de in artikel 11 van de Wob 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 geen informatie verstrekt die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren.
16. Met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob 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.
17. Er is bij de documenten ten behoeve van intern beraad bekeken of over de persoonlijke beleidsopvattingen, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, informatie kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Daarbij betreft de raad van bestuur of de betreffende documenten ouder zijn dan 5 jaar en of er (zwaarwegende) bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die zich verzetten tegen openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen.
18. De aangetroffen documenten bevatten onder andere concept-stukken. De Afdeling heeft geoordeeld⁵ dat concept-documenten, voor zover deze afwijken van de definitieve documenten en derhalve niet reeds openbaar zijn, persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. De concepten zijn aan te merken als een voorstel hoe in het oordeel van de betrokken functionaris een document zou moeten luiden. De mate waarin de concepten afwijken van de definitieve versie is in dit kader niet relevant. Voor zover de concept-versies wel overeenkomen met de uiteindelijke versie van de documenten, zijn deze reeds openbaar.
19. In de documenten die op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar worden gemaakt zijn de gegevens die niet openbaar worden gemaakt omdat deze tot personen zijn te herleiden, voorzien van een blokje met: 11.1.

⁵ ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563. Zie ook ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5701, ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5699 en ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5117.

*Inspectie, controle en toezicht*

20. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob 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 raad van bestuur zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Voorts kan het belang van de inspectie, controle en toezicht worden ingeroepen met het argument dat openbaarmaking van bepaalde informatie de toekomstige medewerking van degenen op wie toezicht wordt uitgeoefend zal verminderen.

Aanwezige documenten betaaldienstverleners en beoordeling

22. De raad van bestuur geeft hieronder aan welke documenten aanwezig zijn bij de Kansspelautoriteit en die vallen onder de reikwijdte van het Wob-verzoek. Een overzicht van deze documenten is opgenomen in de inventarislijst die als bijlage bij dit besluit is gevoegd.
23. Het verzoek om informatie richt zich in de eerste plaats op de vraag waarom de Kansspelautoriteit onder de oude regelgeving niet heeft opgetreden tegen betaaldienstverleners. Tot 2018 is niet gecommuniceerd (niet intern en niet extern met het OM) over de vraag waarom de Ksa niet ging of kon optreden tegen betaaldienstverleners.
24. In 2017 volgde een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het bestuursrechtelijke optreden tegen een betaaldienstverlener (ECLI:NL:RVS:2017:3571). Hieruit volgde, kort gezegd, dat op basis van de toen geldende wetgeving niet kon worden opgetreden tegen betaaldienstverleners. Deze uitspraak en de gevolgen daarvan zijn kort aangestipt in een overleg met het OM op 27 februari 2018. De betreffende passage op pagina 2 uit het verslag wordt openbaar gemaakt.



25. Het verzoek om informatie richt zich in de tweede plaats op de aanpak van betaaldienstverleners. Over dit onderwerp zijn documenten (processtukken) aanwezig in het sanctiedossier over de betaaldienstverlener die in randnummer 25 wordt bedoeld. Artikel 8:79, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ziet op de stukken in het procesdossier die anderen dan de procespartijen van de griffier kunnen krijgen. Die stukken zijn beperkt tot afschriften of uittreksels van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak. Het zou afbreuk doen aan de bedoeling van deze bepaling als derden de processtukken die de griffier niet mag verstrekken, alsnog kunnen verkrijgen op grond van de Wob. De Wob is derhalve op deze stukken uit het procesdossier niet van toepassing. Dit heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald in de uitspraak van 16 augustus 2017⁶. Het verstrekken van processtukken via een Wob-procedure doet afbreuk aan hetgeen bepaald is in artikel 8:79, tweede lid, van de Awb. Dit geldt ook voor de bezwaarschriftprocedure, zoals de rechtbank Rotterdam in een uitspraak van 3 mei 2018⁷ bevestigt. Het beleid van een bestuursorgaan kan genoegzaam blijken uit de besluiten, waarin een belangenafweging wordt gemaakt en waaruit de belangen en argumenten van de betrokken partijen dus blijken.
26. De besluiten over de zaak tegen de betaaldienstverlener zijn openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit. Reeds openbaar gemaakte documenten kunnen niet nogmaals openbaar gemaakt worden. De processtukken die ten grondslag lagen aan het sanctiebesluit worden niet openbaar gemaakt, zoals hierboven is uitgelegd.
27. Over de aanpak van betaaldienstverleners is ook een convenant aanwezig dat is afgesloten met betaaldienstverleners om het betalingsverkeer tussen consument en aanbieders van illegale kansspelen via internet zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit convenant is reeds openbaar en te downloaden op de website⁸.

⁶ ECLI:NL:RVS:2017:2180

⁷ ECLI:NL:RBROT:2018:3599

⁸ [file:///U:/downloads/convenant_kansspelautoriteit_-_betaaldienstverleners_2014%20\(2\).pdf](file:///U:/downloads/convenant_kansspelautoriteit_-_betaaldienstverleners_2014%20(2).pdf)



Aanwezige documenten cashcenters en beoordeling

Algemene omschrijving aangetroffen documenten

28. Met betrekking tot de aanpak van cash centers zijn documenten aangetroffen betreffende het strafrechtelijk onderzoek, genaamd Kassa, Dit strafrechtelijke onderzoek heeft geresulteerd in een nog lopende strafzaak bij het Openbaar Ministerie. Alle documenten die door de Ksa zijn verzameld over cash centers maken onderdeel uit van dat strafdossier.
29. De Kansspelautoriteit heeft documenten aangetroffen over de nieuwsberichten die zij op 28 en 29 maart 2019 heeft gepubliceerd op haar website, over de landelijke actie tegen illegaal gokken op cash centers. De aangetroffen documenten betreffen mailberichten tussen de Ksa en het OM over dit nieuwsbericht.
30. De Kansspelautoriteit heeft documenten aangetroffen over de voorbereiding van een reportage over cash centers die is uitgezonden op zaterdag 2 maart 2019 en een publicatie daarover op de website van Nieuwsuur. De aangetroffen documenten betreffen mailberichten tussen de Ksa en de redactie van Nieuwsuur.

Documenten strafdossier Kassa

31. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten, en het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.
32. Met betrekking tot de informatie, genoemd in randnummer 29, is het belang van opsporing en vervolging in het geding. Openbaarmaking zou inzage geven in de inhoud en stand van het onderzoek op een moment dat een goede uitvoering van het onderzoek afhankelijk is van vertrouwelijke omgang met opsporingsinformatie. Openbaarmaking van deze informatie kan een succesvolle vervolging in de weg staan. Het belang van opsporing en vervolging weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarheid.
33. Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling kan, hoewel in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten, daarvan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen (zie



bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2010, te vinden op www.rechtspraak.nl onder LJ-Nummer: BM2629). In dit geval is de weigeringsgrond hetzelfde voor alle documenten die zich in het strafdossier bevinden.

34. Dit laat onverlet dat in het strafdossier ook documenten kunnen zitten die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, en als zodanig op grond van de Wob, openbaargemaakt kunnen worden. Dergelijke documenten zijn in dit geval niet aanwezig.

Documenten over publicatie nieuwsbericht

35. De raad van bestuur heeft 2 documenten (e-mails) aangetroffen ten aanzien van de afstemming en voorbereiding van het nieuwsbericht dat op 28 augustus 2018 op de website van de Kansspelautoriteit is geplaatst.
36. Deze documenten worden openbaar gemaakt, behoudens persoonsgegevens (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e). Ten aanzien van deze gegevens moet het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.
37. Gelet op artikel 11, eerste lid van de Wob worden concept persberichten niet openbaar gemaakt. Gelet op het belang van de vrije meningsvorming maakt de raad van bestuur de concept-documenten niet openbaar. Het definitieve persbericht van 28 augustus 2018 is te vinden op <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/augustus/invallen/>.
38. Tegen de plaatsing van het persbericht op de website van de Ksa is een bestuursrechtelijke procedure aangespannen waarvan de uitspraak kan worden teruggevonden op <https://www.raadvanstate.nl/@115621/201808543-1-a3/>.



Documenten over reportage Nieuwsuur

39. De raad van bestuur heeft 5 documenten (e-mails) aangetroffen ter voorbereiding van de uitzending van Nieuwsuur op 2 maart 2019 en de publicatie op de website van Nieuwsuur.
40. Deze documenten worden openbaar gemaakt, behoudens persoonsgegevens (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e) en behoudens persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad (artikel 11, eerste lid).

Zienswijze derden

41. In het kader van een eerder ingediend Wob-verzoek zijn reeds zienswijzen gevraagd aan de betrokkenen bij de mailwisselingen over het persbericht en over de reportage van Nieuwsuur. Betrokkenen hebben geen zienswijzen kenbaar gemaakt.

Besluit

42. De raad van bestuur maakt 8 documenten als genoemd in de inventarislijst in de bijlage bij dit besluit deels openbaar.
43. De raad van bestuur maakt de documenten die onderdeel uitmaken van het strafdossier over cash centers niet openbaar.
44. De raad van bestuur maakt de documenten die ten grondslag lagen aan het sanctiebesluit over Curo niet openbaar.



45. Openbaarmaking van de hiervoor genoemde documenten en van dit besluit geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/wob-verzoeken/>. Voor het moment van openbaarmaking wordt verwezen naar artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.

Den Haag, 8 maart 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

W.G.

mr. Laurence M.A. Gimbrere
*Hoofd afdeling Juridische Zaken en
Ontwikkeling*

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.

*Inventarislijst:*

Nummer	Datum document	Soort	Omschrijving	Beoordeling
1.	08-11-2018	Mails	Mailwisseling over DH gokzuilen Nieuwsuur	
2.	31-01-2019	Mails	Interne mailwisseling met Rvb over Nieuwsuur vragen m.b.t. gokzuil	
3.	27-02-2019	Mails	Mailwisseling over Nieuwsuur interview KSA morgen	
4.	28-02-2019	Mails	Mailwisseling over interne vraag m.b.t. Nieuwsuur interview KSA morgen	
5.	28-02-2019	Mails	Mailwisseling over Nieuwsuur interview KSA morgen	
6.	28-08-2018	Mails	Mailwisseling over persbericht Kassa	
7.	28-08-2018	Mails	Mailwisseling over persbericht Kassa-Ksa	Al openbaar gemaakt door OM.
8.	27-08-2018	Verslag	Verslag bestuurlijk overleg KSA-Functioneel parket, Pagina 2	