



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 15093 / 01.268.474

Kenmerk besluit: 15093 / 01.276.940

Derde deelbesluit

1 Procesverloop

1. Op 23 juni 2022 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 30 juni 2022 is de ontvangst van het verzoek is bevestigd.
3. Op 7 juli 2022 heeft naar aanleiding van dit verzoek een (online) overleg plaatsgevonden met verzoeker. Op 2 augustus 2022 vond een tweede gesprek over het verzoek plaats. Het verzoek omvat een zeer groot aantal documenten (circa 4.000). In de gesprekken van 7 juli 2022 en 2 augustus 2022 is het verzoek ingeperkt.
4. Verzoeker heeft laten weten dat hij geen bezwaar heeft tegen de overschrijding van de termijn, mits het verzoek met voortvarendheid zou worden behandeld en hij op de hoogte zou worden gehouden van de voortgang van de behandeling. Op de datum van dit derde deelbesluit heeft verzoeker vijf tussenberichten ontvangen.
5. Gelet op de omvang van het verzoek en het belang van een overzichtelijke behandeling wordt het verzoek zoveel mogelijk per onderwerp worden afgedaan in deelbesluiten. Verzoeker heeft inmiddels twee deelbesluiten ontvangen. Deze zijn gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.

Het eerste deelbesluit betrof inzage in documenten op grond van artikel 5.7 Woo. Het tweede deelbesluit betrof de contacten van de Kansspelautoriteit met de Autoriteit Consument en Markt, de Stichting Reclame Code en het Commissariaat voor de Media, documenten betreffende tijdvensters voor kansspelreclame op



televisie en over de Reclamecode Online Kansspelen. Er zullen nog enkele deelbesluiten volgen, waaronder documenten m.b.t. bonussen en spaarprogramma's, beleidsregels van de Kansspelautoriteit, contacten met het Ministerie van Justitie en Veiligheid over regelgeving en Kamervragen, en contacten met vergunninghouders.

6. Dit derde deelbesluit betreft documenten met betrekking tot het gebruik van rolmodellen in reclame voor online kansspelen door vergunninghouders.
7. Voorafgaand aan het nemen van dit besluit, zijn zienswijzen ingewonnen bij:
 - a. het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - b. DDMA (Data-Driven Marketing Association);
 - c. Adformatie.
8. Bij de verzoeken om zienswijze zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken, waarvoor waar van toepassing verwezen wordt naar de hieronder besproken uitzonderingsgronden op openbaarmaking. De ontvangen zienswijzen zijn in de betreffende documenten verwerkt.

2 Wettelijk kader

9. 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
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 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.

3 Inhoud van het verzoek

12. Het verzoek van 23 juni 2022, zoals het luidt na inperking, betreft openbaarmaking van documenten over reclame door houders van een vergunning voor het aanbieden



van kansspelen op afstand. Zoals gezegd betreft dit deelbesluit een deel van dit verzoek (randnummers 5 en 6).

13. De betreffende documenten zijn opgenomen op een inventarislijst. In de documenten zijn de ontvangen zienswijzen verwerkt.

4 Beoordeling Woo-verzoek

14. De Kansspelautoriteit heeft besloten grotendeels aan het verzoek, zoals beschreven in randnummer 12, tegemoet te komen en de meeste 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.

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 12 van dit deelbesluit. 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

16. In documenten waar links zijn opgenomen naar besloten of afgeschermd systemen en 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.

Uitzonderingen op openbaarmaking

17. Een deel van de aangetroffen documenten wordt geheel of 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.

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

Artikel 5.1, eerste lid, onder d, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's verwijderd waarmee 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.

23. 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



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 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.
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.

30. Onder de aangetroffen stukken bevinden zich concepten van documenten die in definitieve vorm hetzij al openbaar zijn, hetzij openbaar worden gemaakt bij dit besluit. Voor zover een concept afwijkt van de definitieve versie is er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2 van de Woo. Deze informatie wordt in het geheel niet openbaar gemaakt. De resterende informatie kan niet openbaar gemaakt worden, omdat ze al openbaar is. Veel van deze concepten bevatten separate opmerkingen van betrokken ambtenaren. Deze opmerkingen zijn te beschouwen als persoonlijke beleidsopvattingen die zijn geplaatst in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Zij worden daarom ook niet openbaar gemaakt.
31. 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 wel zwaarder weegt dan het belang van vrije meningsvorming. In die gevallen worden de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt. Of de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, hangt dus van de inhoud ervan af.

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

32. 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.
33. 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.



34. Er zijn twee documenten aangetroffen waar het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De (delen van) documenten die op deze grond niet openbaar worden gemaakt, worden voorzien van een blokje met '5.1/2.d'. Dit wordt nader toegelicht in randnummers 41 en 42.

Eenzijdige weergave van gesprekken met derden

35. 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.

5 Toelichting op documenten op inventarislijst 1

Standaardbrieven die naar meerdere personen/organisaties zijn verzonden

36. Voorafgaand aan de wijziging van de Regeling Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen van 30 juni 2022, ook wel bekend als het zgn. 'rolmodellenverbod', heeft de Kansspelautoriteit aan vergunninghouders en aan relevante (branche)organisaties een brief gestuurd met informatie over deze wijziging. Omdat het om een standaardbrief gaat, wordt één exemplaar openbaar gemaakt. In casu betreft het de documenten 42, 43, 65 en 75.

37. Voor wat betreft de (branche)organisaties wordt de brief aan DDMA openbaar gemaakt. Dit is een willekeurige keuze zonder enige bijzonderheid ten aanzien van DDMA. Voor wat betreft de vergunninghouders is dit een brief zonder adressering. De verzendlijst wordt ook openbaar gemaakt.

Q&A document

38. Document 28 is een e-mail met een bijlage die genummerd is als document 29. De bijlage wordt niet openbaar gemaakt onder artikel 5.2 Woo. Het betreft een zgn. 'Q&A-document' met een tekst die een bewindspersoon zou kunnen uitspreken ter beantwoording van 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. In dit geval is de Q&A opgesteld voor een commissiedebat op 15 december 2021. Het verslag van dit debat is



gepubliceerd en hierin zijn de uiteindelijk gestelde vragen en gegeven antwoorden terug te vinden.¹

Conceptteksten

39. Documenten 9 en 15 zijn conceptteksten van een voorgenomen wijziging van een ministeriële regeling. De definitieve tekst is gepubliceerd in Staatscourant 2022, 11826. De concepten worden niet openbaar gemaakt.

40. Document 4 is een concept. Het definitieve document is aanwezig bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het Ministerie heeft een vergelijkbaar verzoek om openbaarmaking van verzoeker ontvangen en zal een beslissing nemen op de openbaarmaking van de definitieve tekst.

Artikel 5.1, tweede lid, onder d, Woo: Belang van toezicht, inspectie controle

41. Document 70 bevat informatie over onder andere de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de social media van influencers. Dit gedeelte van het document wordt niet openbaar gemaakt.

42. Document 73 bevat een verwijzing naar een onderzoek dat door de Kansspelautoriteit wordt uitgevoerd. Deze verwijzing wordt niet openbaar gemaakt.

Reeds openbare informatie:

43. Niet openbaar gemaakt kan worden wat al openbaar is. Dit geldt voor de toezending door het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Kansspelautoriteit van kamerstukken, zoals ingediende moties en vragen van Kamerleden, regelgeving of brieven van de Minister aan de Kamer. Dit geldt ook omgekeerd, bijvoorbeeld waar de Kansspelautoriteit het Ministerie informeert over een geplaatst nieuwsbericht. In casu betreft het

- a. Een e-mail van 28 september 2021 met uitsluitend twee reeds openbare bijlagen ter informatie van de medewerkers van de Kansspelautoriteit²;
- b. De tekst die is geplaatst op de website van de Kansspelautoriteit over de regelgeving voor reclame.³

44. Het verzoek om openbaarmaking van deze documenten kan niet worden ingewilligd omdat de documenten al openbaar zijn.

Dubbeling en misnummering

¹ Het verslag is opgenomen op de website [officielebekendmakingen.nl](https://www.officielebekendmakingen.nl), Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 24 557, nr. 192.

² Brief aan de Tweede Kamer met kenmerk 3513802 van 27 september 2021 en een overzicht van ingediende moties: https://www.eerstekamer.nl/overig/20210927/overzicht_moties_en_toezeggingen/document.

³ <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/beperken-reclame/>.



45. Document 1 is gelijk aan document 31. Document 14 is gelijk aan document 12. Documenten 1 en 14 zijn per abuis op de inventarislijst opgenomen als openbaar te maken document. Uit praktisch oogpunt is er echter voor gekozen de documenten niet te hernummeren en zijn er dus 'lege' nummers op de inventarislijst aanwezig. Nummer 21 op de lijst is een misnummering dat ook uit praktisch oogpunt is blijven staan.

6 Toelichting op documenten op inventarislijst 2

46. Documenten op inventarislijst 2 worden in hun geheel niet openbaar gemaakt. Het gaat hier grotendeels om conceptteksten waarvan de definitieve versies wél openbaar worden gemaakt. In twee gevallen wordt het document niet openbaar gemaakt onder artikel 5.2, tweede lid, onder d van de Woo. In de inventarislijst wordt per document aangegeven wat de reden is om het document niet openbaar te maken en wordt waar mogelijk verwezen naar de vindplaats van de definitieve documenten.

7 Besluit

47. De raad van bestuur maakt dit besluit en de op de inventarislijst genoemde documenten openbaar, conform de overwegingen in dit besluit, door middel van publicatie op haar website (<http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/besluiten-wob/>).
48. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

26 oktober 2022

Ons kenmerk

15093/ 01.276.940

Den Haag,

26 oktober 2022

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 Ontwikkeling, postbus 298, 2501 CG Den Haag.

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.

voor het moment van openbaarmaking wordt verwezen naar de termijn als genoemd in artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo.