



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 15837 / 01.287.892

Kenmerk besluit: 15837 / 01.293.524

# Besluit

---

## 1 Verzoek

1. Op 23 maart 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 e-mail van 27 maart 2023 bevestigd. In datzelfde e-mailbericht is verzoeker op 3 april 2023 om 14:00 uur in de gelegenheid gesteld om te overleggen over (de prioritering van de afhandeling van) het verzoek. Bij e-mail van 29 maart 2023 heeft verzoeker bevestigd dat hij beschikbaar was voor overleg. Echter, op 3 april 2023 heeft verzoekers secretaresse telefonisch meegedeeld dat hij niet in de gelegenheid was om hieraan deel te nemen.
3. Bij e-mail van 3 april 2023 is verzoeker wederom in de gelegenheid gesteld om te overleggen. Bij e-mail van 4 april 2023 heeft verzoeker bevestigd dat hij op 11 april 2023 om 14:30 uur beschikbaar was voor overleg. Bij e-mail van 11 april 2023 heeft hij aangegeven dat hij niet aan het overleg kon deelnemen, maar heeft wel gereageerd op de bespreekpunten.
4. Bij e-mail van 3 april 2023 is de beslistermijn verdaagd met twee weken wegens de omvang en aard van het verzoek.
5. Bij e-mail van 19 april 2023 is de beslistermijn wederom verdaagd met zes weken wegens het opvragen van zienswijzen bij derde-belanghebbenden. Gedurende deze zienswijzetermijn is de beslistermijn geschorst.



## 2 Wettelijk kader

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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

10. In het verzoek van 23 maart 2023 is verzocht om openbaarmaking van documenten als bedoeld in de Woo inzake:
  - alle zienswijzen die zijn ingediend in de afgelopen vijf jaar tegen een weigering van een exploitatievergunning speelautomaten op grond van slecht levensgedrag;
  - alle besluiten die zijn genomen in de afgelopen vijf jaar inzake een weigering van een exploitatievergunning speelautomaten op grond van slecht levensgedrag;
  - alle bezwaarschriften die zijn ingediend in de afgelopen vijf jaar tegen een weigering van een exploitatievergunning speelautomaten op grond van slecht levensgedrag;
  - alle beslissingen op bezwaar die zijn genomen in de afgelopen vijf jaar namens de raad van bestuur als reactie op een bezwaarschrift tegen een weigering van een exploitatievergunning speelautomaten op grond van slecht levensgedrag;
  - alle documenten/correspondentie aangaande slecht levensgedrag en cash centers;



- alle documenten/correspondentie aangaande [persoon 1] en/of Sabofra B.V. vanaf 2016 tot en met heden.

11. Dit eerste deelbesluit ziet op alle documenten/correspondentie aangaande slecht levensgedrag en cash centers, alsook op alle documenten/correspondentie aangaande [persoon 1] en/of Sabofra B.V. van 22 maart 2017 tot en met 22 maart 2023.

12. Voorafgaand aan het nemen van dit besluit, is een zienswijze ingewonnen bij een derde-belanghebbende.

13. Bij het verzoek 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 derde-belanghebbende heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid een zienswijze in te dienen.

## 4 Zoekslag

14. Naar aanleiding van het verzoek hebben betrokken medewerkers van alle afdelingen van de Kansspelautoriteit in Outlook, in de verschillende schijven en in WhatsApp gezocht op de zoektermen "exploitatievergunning", "slecht levensgedrag", "slecht levensgedrag cash centers", "slecht levensgedrag kassa", "levensgedrag", "cash centers", "cashcenter", "cash", "12568 Cash Center", "Kassa", "kassa", "Sabofra", "Sabofra B.V.", "Sabofra (100182)", "[persoon 1]", "[persoon 1]", "dossier 15670" en "dossier 12568".

## 5 Resultaat

15. De Kansspelautoriteit heeft besloten aan het verzoek 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 onder het kopje 'Overwegingen'.



### **Buiten reikwijdte van het verzoek**

16. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in onderdeel 3 van dit besluit. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook veel informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden en informatie die geen betrekking heeft op bestuurlijke aangelegenheden. Deze informatie is onleesbaar gemaakt. 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' of 'BRV'.

### **Toegangsinformatie**

17. In document 22 op de inventarislijst zijn links opgenomen naar besloten of afgeschermd systemen en platforms of digitale bijeenkomsten. Deze links zijn 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.

## **6 Overwegingen**

18. 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.

19. Als bijlage bij dit besluit is een inventarislijst gevoegd. Deze inventarislijst biedt een overzicht van aangetroffen documenten. In de kolom 'beoordeling' staat de weigeringsgrond indien het stuk niet of niet helemaal openbaar wordt gemaakt. Indien het stuk volledig (met uitzondering van eventuele persoonsgegevens) openbaar gemaakt wordt, is er niets in de kolom 'beoordeling' opgenomen. In de laatste kolom zijn eventuele bijzonderheden benoemd.

20. De volgende weigeringsgronden zijn in dit besluit aan de orde:



## Het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

21. 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.
22. 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.
23. Er zijn zes documenten aangetroffen waar het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De delen van de documenten die op deze grond niet openbaar worden gemaakt, worden voorzien van een blokje met '5.1/2.d'. Het betreft hier de documenten 57, 68, 76, 105, 128 en 130 op de inventarislijst.

## Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

24. 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.
25. 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ABRvS 31 januari 2018, 201700494/1/A3.

<sup>2</sup> ABRvS 4 juni 2008, 200706367/1.



26. 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.

27. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en 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. Ook het @-teken zelf is vaak weggelakt als gevolg van een geautomatiseerd proces. De gedeeltes van de e-mailadressen die direct volgen op het @-teken zijn dus steeds leesbaar.

28. 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 blokje met '5.1.2.e'.

### **Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad**

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.
33. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.2.1'. 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.

### **Onevenredige benadeling**

34. Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft de verstrekking van informatie achterwege indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.
35. Er zijn gegevens aangetroffen waarbij geldt dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder moet wegen dan openbaarmaking van die gegevens. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.1.5'.
36. In de documenten 5 tot en met 8, 15, 20, 19, 35, 42, 45, 48, 52, 71, 72, 83, 85 t/m 91, 94 tot en met 96, 100, 104, 105, 107, 109, 111, 119, 121, 126 tot en met 128 en 130 wordt de naam van een bedrijf genoemd. Openbaarmaking van deze naam kan onevenredig benadelend zijn en weegt niet op tegen het belang van openbaarmaking van de naam. De betreffende bedrijven houden zich onder meer bezig met het exploiteren van speelautomaten. Openbaarmaking van het feit dat zij betrokken zijn geweest bij een onderzoek inzake slecht levensgedrag kan leiden tot (ernstige) imagoschade. Er kan tevens een onvolledig beeld ontstaan dat de bedrijven vanwege online publicatie van de openbaargemaakte stukken nog jarenlang kan achtervolgen.

### **Eenzijdige weergave van gesprekken met derden**

37. 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.

### Louter futiele informatie

38. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich documenten die louter futiele informatie bevatten. Dit zijn de nummers 131 tot en met 136 op de inventarislijst. Na het onleesbaar maken van informatie op basis van de weigeringsgronden van de Woo resteert over de bestuurlijke aangelegenheid louter futiele informatie. Het betreft slechts standaardgegevens, zoals de opmaak van een e-mail, disclaimers en paginanummers die iedere zelfstandige betekenis ontberen.<sup>3</sup> Volgens de uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 februari 2019 is de raad van bestuur niet gehouden deze informatie te verstrekken.<sup>4</sup> Daarom zijn die documenten niet openbaar gemaakt.

### Misnummering

39. Document 98 is gelijk aan document 97. Document 98 is 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 is er dus een 'leeg' nummer op de inventarislijst aanwezig. Nummer 51 op de lijst is een misnummering die ook uit praktisch oogpunt is blijven staan.

## 7 Besluit

40. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit maakt dit besluit en de daarin genoemde documenten openbaar, conform de overwegingen in dit besluit, door middel van publicatie op de website van de Kansspelautoriteit (<https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>).

<sup>3</sup> Uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:642), r.o. 12.2.

<sup>4</sup> Uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:642), r.o. 12.2.



OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

27 juni 2023

Ons kenmerk

15837/01.293.524

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. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar [griffie@kansspelautoriteit.nl](mailto:griffie@kansspelautoriteit.nl).*

*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.*