



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

Kenmerk verzoek: 18150 / 01.321.056

Kenmerk besluit: 18150 / 01.328.708

Openbaarmaking onder kenmerk: 18150 / 01.329.625

Besluit

1 Verzoek

1. Op 4 juli 2024 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per e-mail een verzoek 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 op 12 juli 2024 telefonisch en per brief bevestigd. In de brief is aangegeven dat, in samenspraak met verzoeker, de beslistermijn werd opgeschort tot 5 augustus 2024.
3. Op 27 augustus 2024 is er telefonisch contact geweest met verzoeker. Desgevraagd heeft verzoeker in dit gesprek zijn verzoek nader gespecificeerd en een verdere toelichting gegeven op de reikwijdte van het Woo-verzoek.
4. Per brief van 6 september 2024 is de beslistermijn gedurende vijf weken opgeschort in verband met het opvragen van een zienswijze bij een derde-belanghebbende (Holland Casino).
5. Bij het verzoek om zienswijze zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken. Voor zover van toepassing is daarbij verwezen naar de hieronder besproken uitzonderingsgronden op openbaarmaking.
6. Er is een zienswijze ontvangen van Holland Casino.



2 Wettelijk kader

7. Op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Woo kan een ieder 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.
8. 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.
9. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde informatie, tenzij uitputtend bedoelde openbaarheids- en verstrekingsregimes openbaarmaking van de informatie in de weg staan of wanneer zich (een of meer) uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.
10. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold vóór 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

11. Het verzoek heeft betrekking op alle documenten en communicatie met betrekking tot het sanctiebesluit dat gericht is op Holland Casino d.d. 2 december 2022 (kenmerk: 01.252.792). Dit verzoek omvat ook alle communicatie en correspondentie tussen de Kansspelautoriteit en Holland Casino hierover.
12. In het telefonisch contact van 27 augustus 2024 heeft verzoeker desgevraagd kenbaar gemaakt dat het verzoek ook ziet op alle procedures die gevoerd zijn naar aanleiding van het sanctiebesluit d.d. 2 december 2022.

4 Aangetroffen documenten

13. Naar aanleiding van het verzoek is uitvraag gedaan bij de bestuurssecretaris en de afdelingen Toezicht en Juridische Zaken & Vergunningen van de Kansspelautoriteit. Bij de laatst genoemde afdeling is alleen het onderdeel Juridische Zaken betrokken.



14. Er is een zoekslag verricht in de relevante mailboxen, telefoons, in persoonlijke en gedeelde mappen op de G-schijf (Windows Verkenner) en in Synergy (het document managementsysteem van de Kansspelautoriteit). De betrokken medewerkers hebben de volgende zoektermen gebruikt: 'Holland Casino', 'HC', '14701', '7055.020', 'reclameknop', 'reclame', 'last onder dwangsom', 'aanbod online', 'aanbod Koa', 'aanbod vestigingen', 'aanbod landbased', 'aanbod landgebonden', 'vestigingen', 'landbased', 'landgebonden', 'appelverbod'.
15. Uit deze zoekslag is gebleken dat de Kansspelautoriteit beschikt over verschillende documenten en correspondentie die betrekking hebben op het verzoek. De verzamelde documenten zijn opgenomen op een inventarislijst. Deze inventarislijst is als bijlage gevoegd bij dit besluit.

Verskillende procedures

16. Zoals in de randnummers 11 en 12 reeds toegelicht, heeft het verzoek betrekking op het sanctiebesluit van 2 december 2022 met kenmerk 01.252.792 en alle hierop volgende procedures. Dit sanctiebesluit is een last onder dwangsom waarmee de raad van bestuur Holland Casino opdraagt alle reclame- en wervingsactiviteiten voor (activiteiten in) vestigingen van Holland Casino, op de (mobiele) website voor haar online kansspelaanbod, te verwijderen en verwijderd te houden. De raad van bestuur heeft de verschillende documenten op de inventarislijst gecategoriseerd per fase van de procedure. Hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende procedures en de corresponderende letters op de inventarislijst. De namen van de documenten zijn voorzien van een combinatie van een, met een procedure corresponderende, letter en cijfers. Op deze manier is na te gaan bij welke procedure het betreffende document hoort.

- Sanctiebesluit van afdeling Toezicht (A)
- Bezwaar tegen het sanctiebesluit (B)
- Voorlopige voorzieningen (C)
- Beroepsprocedure (D)
- Bezwaar tegen invorderingsbesluit en rechtstreeks beroep (E)
- Hoger beroep voorlopige voorziening (F)
- Uitspraak over verzoek om voorlopige voorziening Raad van State (G)
- Hoger beroep sanctiebesluit (H)

Dubbel voorkomende documenten

17. In een laat stadium van de behandeling van het verzoek is geconcludeerd dat enkele documenten zijn opgenomen op de inventarislijst terwijl deze documenten ook onderdeel zijn van documenten die elders opgenomen zijn op de inventarislijst. Dit gaat veelal om e-mails (documenten A21, B13, B16, B37, C52 en C58) die later onderdeel werden van een e-



mailconversaties waarbij die e-mailconversaties met dit besluit ook (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Eenmaal gaat het om een bezwaarschrift (document C47) dat twee keer opgeslagen is in Synergy. Gelet op een efficiënte afhandeling van het verzoek zijn deze documenten niet verwijderd van de inventarislijst. Op de inventarislijst is in de kolom 'Openbaar Ja/Nee' aangegeven van welk (gedeeltelijk) openbaar te maken document het betreffende document onderdeel uitmaakt.

Reeds openbaar

18. In randnummer 10 is toegelicht dat de plicht tot openbaarmaking op grond van de Woo geen betrekking heeft op informatie die reeds openbaar is. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich documenten die reeds volledig openbaar zijn. Deze documenten worden niet nogmaals openbaar gemaakt. In de inventarislijst wordt steeds, door middel van een hyperlink, verwezen naar de vindplaats van de documenten.¹ Daarnaast zijn er documenten aangetroffen waarvan onderdelen reeds openbaar zijn. Het gaat hierbij om stukken die als bijlage een (vertrouwelijke versie van een) reeds openbaar gemaakt besluit bevatten. Nu deze onderdelen buiten de reikwijdte van de Woo vallen, zijn deze delen weggelakt met als reden 'reeds openbaar'.² In de inventarislijst wordt door middel van een hyperlink steeds verwezen naar de vindplaats van deze reeds openbare stukken.

5 Beoordeling Woo-verzoek

19. De Kansspelautoriteit heeft besloten gedeeltelijk aan het Woo-verzoek van verzoeker, zoals omschreven onder het kopje 'Inhoud van 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 gedeeltelijk openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen onder het kopje 'Overwegingen'.

Buiten reikwijdte van het verzoek

20. Enkele aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden, informatie die geen betrekking heeft op bestuurlijke aangelegenheden of informatie over andere vergunninghouders. 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'.

Procesdossiers

21. In de verschillende gerechtelijke procedures heeft de Kansspelautoriteit procesdossiers verzonden aan de rechtbank en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹ Dit komt voor in de documenten A16, A20, A35, A41, B30, B31

² Dit komt voor in de documenten A23, B04, B05, B35, B38 en E03



Deze procesdossiers staan op de inventarislijst als de documenten C09, C56 en E10. De procesdossiers bevatten enkel kopieën van documenten die opgenomen zijn in de verschillende dossiers. Deze documenten uit de verzonden procesdossiers zijn daarom niet zelfstandig openbaar gemaakt, omdat dit zou betekenen dat deze documenten twee keer openbaar gemaakt zouden worden. De documenten die in de procesdossiers zijn opgenomen, zijn immers al terug te vinden op de inventarislijst.

22. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit een volledig procesdossier ontvangen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (documenten H02 en H03). Dit procesdossier bevat ook enkel kopieën van documenten die opgenomen zijn in de verschillende dossiers, in combinatie met processtukken en wordt daarom ook niet (zelfstandig) openbaar gemaakt.

5.1 Overwegingen

Geheel niet openbaar

Processtukken

23. Een deel van de gevraagde documenten heeft betrekking op gerechtelijke procedures. Deze documenten zijn opgesteld als processtukken, in zoverre dat ze zijn vervaardigd ten behoeve van de procedure in eerste aanleg bij de rechtbank en/of in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarmee vallen deze documenten onder de reikwijdte van artikel 8:79 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze bepaling wordt genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo, hetgeen betekent dat artikel 4.1 van de Woo niet van toepassing is op de gevraagde documenten. De raad van bestuur mag deze documenten niet openbaar maken. Als de raad van bestuur dat wel zou doen, dan zou daarmee afbreuk worden gedaan aan de bedoeling van artikel 8:79, tweede lid, van de Awb. De griffier mag immers andere processtukken dan afschriften of uittreksels van de uitspraak of van het proces-verbaal niet verstrekken aan anderen dan partijen. Die anderen zouden deze processtukken dan wel kunnen verkrijgen via een verzoek om openbaarmaking, gericht aan het bestuursorgaan dat als partij aan het geding heeft deelgenomen.
24. Gelet op het voorgaande is artikel 8:79 van de Awb uitgezonderd van het openbaarmakingsregime van de Woo, voor zover het bij de Kansspelautoriteit berustende document is opgesteld als processtuk. Op de inventarislijst is in de kolom 'Openbaar Ja/Nee' kenbaar gemaakt welke documenten niet openbaar worden gemaakt omdat deze documenten als processtuk zijn gekwalificeerd met de motivering '8.8 Woo jo. 8.79 Awb'. Deze documenten worden op grond van artikel 8.8 van de Woo, in samenhang met artikel 8:79 van de Awb, derhalve in zijn geheel niet openbaar gemaakt.

*Louter futiele informatie*

25. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich documenten die louter futiele informatie bevatten. Deze documenten zijn op de inventarislijst te herkennen doordat het woord 'futiel' opgenomen is in de kolom 'Openbaar Ja/Nee'. 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. 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.³ Daarom zijn die documenten niet openbaar gemaakt.

Gedeeltelijk niet openbaar

26. Meerdere aangetroffen documenten 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. Op de inventarislijst is ook aangegeven welke weigeringsgrond van toepassing is op onderdelen van het betreffende document.
27. De volgende weigeringsgronden zijn in dit besluit aan de orde.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

28. 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.
29. 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 worden dan ook verstrekt. 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.

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



30. De documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. De persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten. Verder zijn e-mailadressen, persoonlijke en directe telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) (profiel)foto's en gegevens waaruit rechtstreeks de identiteit van de betrokken personen herleid kan worden, verwijderd.

31. 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'.

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo: Persoonlijke beleidsopvattingen

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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 boven het belang van verzoeker.



36. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.2/1'.

5.1.1 Zienswijze

37. Holland Casino heeft een zienswijze ingediend waarin het kenbaar maakt dat document B09 uitgezonderd zou moeten worden van openbaarmaking omdat het kwalificeert als processtuk. Het document valt zodoende, naar de mening van Holland Casino, onder de uitzondering van artikel 8.8 van de Woo. Daarnaast heeft Holland Casino aangegeven dat in een aantal documenten namen aangetroffen zijn die ten onrechte niet onleesbaar gemaakt zijn.
38. Voor zover Holland Casino heeft aangegeven dat er nog persoonsgegevens in de documenten stonden, volgt de raad van bestuur deze zienswijze. Deze persoonsgegevens zijn in de openbaar gemaakte documenten alsnog onleesbaar gemaakt onder vermelding van de uitzonderingsgrond uit artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo.⁴
39. Ten aanzien van de zienswijze met betrekking tot document B09 overweegt de raad van bestuur het volgende. In de randnummers 23 en 24 is reeds uitgelegd dat, gelet op de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo en artikel 8:79 van de Awb, de raad van bestuur documenten die zijn opgesteld als processtukken niet openbaar mag maken.
40. Document B09 betreft een aanvulling van Holland Casino op een eerder ingediend bezwaarschrift. Hierbij zijn bijlagen toegevoegd. Deze bijlagen bestaan uit (spreek)aantekeningen ten behoeve van de mondelinge behandeling bij de voorzieningenrechter. In het aanvullend bezwaarschrift is hierover opgenomen: 'Het gestelde in de aantekeningen dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd en geldt zodoende integraal als nader aanvullend bezwaarschrift'.
41. De raad van bestuur is van oordeel dat document B09 niet kwalificeert als een processtuk nu deze niet uitsluitend met het oog op een gerechtelijke procedure is opgesteld. De (spreek)aantekeningen zijn weliswaar ooit opgesteld ten behoeve van de behandeling bij de voorzieningenrechter, maar in het geval van document B09 moeten deze aantekeningen beschouwd worden als een (aanvullend) bezwaarschrift. De opsteller van het document heeft zelf kenbaar gemaakt dat de (spreek)aantekeningen integraal gelden als bezwaarschrift. Het document B09 is zodoende opgesteld ten behoeve van bezwaarprocedure en niet als processtuk.

⁴ Zie randnummers 28 t/m 31 voor een nadere uitleg over de toepassing van deze weigeringsgrond.



42. Nu de raad van bestuur, in tegenstelling tot Holland Casino, document B09 niet aanmerkt als een processtuk is, wordt het document niet door artikel 8.8 van de Woo uitgezonderd van openbaarmaking en is artikel 4.1 van de Woo op het document van toepassing. Het document wordt zodoende gedeeltelijk openbaar gemaakt, hierbij zijn persoonsgegevens onleesbaar gemaakt onder vermelding van de weigeringsgrond uit artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo.⁵
43. De raad van bestuur wijst het verzoek gedeeltelijk toe en gaat over tot openbaarmaking van de documenten genoemd in de inventarislijst. Dit besluit, inclusief de inventarislijst, wordt eveneens openbaar gemaakt.
44. Openbaarmaking van dit besluit geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/wooverzoeken/>.
45. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. L.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.

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

⁵ Zie randnummers 28 t/m 31 voor een nadere uitleg over de toepassing van deze weigeringsgrond.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

12 november 2024

Ons kenmerk

18150/ 01.329.625

*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.*