



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

Kenmerk verzoek: 18702 / 01.344.982

Kenmerk besluit: 18702 / 01.357.924

Openbaarmaking onder nummer: 18702 / 01.358.028

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Op 24 september 2024 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 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo). De ontvangst van het Woo-verzoek is per brief van 7 oktober 2024 bevestigd aan verzoeker. In die brief is de beslistermijn verdaagd met twee weken wegens de omvang van het verzoek.
2. Per brief van 7 november 2024 is de beslistermijn opgeschort in verband met het opvragen van zienswijzen bij derde-belanghebbenden.
3. Met instemming van verzoeker is bij e-mail van 23 december 2024, de beslistermijn verlengd tot 24 januari 2025. De behandeling van het verzoek heeft nadien vertraging opgelopen. Verzoeker is hiervan op 27 januari, 24 februari en 11 maart 2025 telefonisch op de hoogte gehouden.
4. Verzoeker heeft in zijn verzoek gevraagd om de volgende documenten:
 - a) alle dagjournaals betreffende alle online kansspelaanbieders en bevorderaars die al dan niet (uiteindelijk) gesanctioneerd zijn op grond van artikel 1, eerste lid onder a en/of b van de Wet op de Kansspelen, in de periode 2012 tot en met 2021;
 - b) onder verwijzing naar het memo 'Gelijk speelveld' van 6 maart 2013, besproken tijdens de bestuursvergadering van 19 maart 2013, werd er verzocht om



openbaarmaking van alle stukken waaruit blijkt wanneer het memo nader is besproken, uitgewerkt en welke keuzes zijn gemaakt, met name ten aanzien van de scenario's genoemd onder punt 3 uit het memo 'Gelijk speelveld';

- c) openbaarmaking van alle niet eerder openbaar gemaakte stukken, waarin de woorden 'overgang', 'kanalisatie', 'transitie' en samengestelde woorden voorkomen, zoals het woord 'transitiefase', 'overgangsfase' en 'kanalisatiegraad' over de periode 1 april 2012 tot 1 oktober 2021;
 - d) de ongecensureerde versie van bijlage 2b bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 met de titel Interventienotitie BWin;
 - e) en tot slot werd er verzocht om openbaarmaking van het handhavingsbeleid per 1 april 2012, zoals in voornoemde Interventienotitie genoemd, alsmede latere versies van dit handhavingsbeleid.
5. Met betrekking tot de documenten genoemd in randnummer 4, onder c, is op 20 december 2024 met verzoeker overeengekomen dat er gezocht zou worden met de zoektermen die genoemd staan in randnummer 4, onder c, maar alleen daar waar het interne memo's betreft en besluiten die aan het bestuur zijn voorgelegd.
6. Gelet op de omvang van het verzoek en het belang van een overzichtelijke behandeling is het verzoek afgedaan in deelbesluiten. Het eerste deelbesluit is genomen op 9 mei 2025. Dit deelbesluit betrof een deel van de dagjournaals en de documenten die opgesomd staan in randnummer 4 onder b, d en e. Op 16 mei 2025 volgde een tweede deelbesluit over de overige dagjournaals en de stukken genoemd onder punt c.
7. Bij e-mail van 17 juni 2025 heeft verzoeker bezwaar gemaakt tegen beide deelbesluiten. Gelet op het feit dat het bezwaar van verzoeker betrekking heeft op beide deelbesluiten, heeft de raad van bestuur besloten één beslissing op bezwaar te nemen (onderhavig besluit) waarin beide deelbesluiten zijn betrokken.
8. Bij e-mail van 9 juli 2025 heeft verzoeker aangegeven af te zien van de mogelijkheid het bezwaar mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting.



2 Ontvankelijkheid

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

3 Inhoud van het bezwaar

10. Verzoeker voert de volgende bezwaargronden aan:

- a) In de deelbesluiten zijn niet alle dagjournaals verstrekt. Volgens verzoeker ontbreken de dagjournaals over de jaren 2012/13 tot en met 2019, terwijl aan de in het bezwaar genoemde online kansspel aanbieders in de jaren 2014, 2015, 2017, 2018 en 2019 sancties zijn opgelegd. Daarnaast zou ten aanzien van de bevorderaars slechts één dagjournaal uit 2018 zijn verstrekt, terwijl o.a. Catena Media, Content Media, Innovation Labs en Gaming Innovation in 2017 werden gesanctioneerd en Chance Publications in 2019. Verzoeker verzoekt daarom dringend om een zoekslag te verrichten, waarbij specifiek ook de dossiers van deze partijen worden betrokken.
- b) Verzoeker voert voorts aan in zijn bezwaar dat in de notulen van de bestuursvergadering van 19 maart 2013 is vermeld dat diezelfde middag in het MT-overleg het memo 'Gelijk speelveld' zou worden besproken. In dat kader stelt verzoeker dat er documenten ontbreken in de bestreden deelbesluiten en verzoekt hij de Kansspelautoriteit om alsnog de volgende documenten te openbaar te maken:
 - i. De besluitenlijst van de bestuursvergadering van 19 maart 2013. Op de inventarislijst bij deelbesluit 1 is dit document aangeduid met nummer 82. Volgens verzoeker ontbreekt dit stuk in de bijlagen;
 - ii. De notulen van het strategisch overleg tussen de raad van bestuur en het managementteam van 19 maart 2013 waar in de besluitenlijst van de bestuursvergadering van diezelfde datum naar wordt verwezen en waarin het memo 'Gelijk speelveld' is behandeld. In de besluitenlijst staat onder meer vermeld: "*De projectplannen (agendapunt 4) en het memo 'Gelijk speelveld' (agendapunt 5) worden vanmiddag tijdens het strategisch overleg met het MT besproken*";



- iii. De besluitenlijst van de bestuursvergadering van 4 juni 2013;
 - iv. Het besluit dat, naar de mening van verzoeker, is genomen naar aanleiding van de bestuurs- en/of MT- vergaderingen op basis van het memo 'Gelijk speelveld', hetzij op 19 maart 2013, hetzij op een later moment. Volgens verzoeker ligt het niet voor de hand dat naar aanleiding van dit memo geen besluitvorming heeft plaatsgevonden;
- c) Volgens verzoeker is het tevens niet aannemelijk dat slechts één niet eerder openbaar gemaakt document aanwezig is, waarin het woord 'kanalisatie' voorkomt. Verzoeker verzoekt gericht te zoeken naar documenten waarin termen voorkomen zoals *transitiefase*, *kanalisatiegraad*, *overgangsfase* of verwante begrippen die relevant zijn in de context van de overgang van gedoog- naar vergunningsbeleid;
- d) Verzoeker wijst erop dat in deelbesluit 1 herhaaldelijk sprake is van *Interventienotitie Bwin*, terwijl feitelijk Interventienotitie Unibet is verstrekt. Verzoeker verzoekt dit te corrigeren in de beslissing op bezwaar.

4 Beoordeling

11. Hieronder volgt de reactie van de raad van bestuur ten aanzien van de bezwaargronden. Er volgt een samenvatting van de informatie waar verzoeker in de bezwaarfase om verzoekt. Per verzochte informatie wordt aangegeven welk onderzoek is verricht in de bezwaarprocedure en wat het resultaat hiervan is geweest. Er wordt uitgelegd waarom bepaalde documenten nu wel zijn gevonden in de bezwaarprocedure en of deze door de raad van bestuur openbaar worden gemaakt. Ook wordt uitgelegd welke documenten er niet zijn gevonden en wat hiervan de reden kan zijn.

Ad a) – Dagjournaals

12. De raad van bestuur merkt allereerst op dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa), niet in alle gevallen afzonderlijke dagjournaals zijn opgesteld ten aanzien van onderzochte aanbieders. Hoewel het gebruik van dagjournaals destijds als hulpmiddel in de vorm van een Excel-bestand was opgenomen in de geldende werkinstructies, werd in de praktijk niet in alle gevallen daadwerkelijk een dagjournaal bijgehouden. In sommige gevallen werd volstaan met het opstellen van een zogenoemd intern verslag van



ambtshandelingen (vva), waarvan de relevante bevindingen zijn opgenomen in het uiteindelijke sanctiebesluit.

13. Voorts merkt de raad van bestuur op dat in 2021 een opschoningsactie is uitgevoerd. Daarbij zijn documenten verwijderd die niet waren opgeslagen in Synergy, het document managementsysteem van de Ksa. Tot deze documenten behoorden ook dagjournaals.
14. Naar aanleiding van het bezwaar van verzoeker is, met ondersteuning van de afdeling ICT, door medewerkers van Handhaving en Toezicht opnieuw een zoekslag uitgevoerd in Synergy, op de G-schijf en in de e-mailboxen. Deze zoekslag had tot doel na te gaan of er alsnog aanvullende dagjournaals konden worden aangetroffen die in de bestreden deelbesluiten niet waren meegenomen. Er is een concrete zoekslag uitgevoerd ten aanzien van de partijen die verzoeker in zijn bezwaarschrift noemt. Er is bij deze zoekslag niets gevonden. Daarnaast is er in de bezwaarprocedure opnieuw een uitgebreide zoekslag ten aanzien van alle partijen uitgevoerd om na te gaan of er echt niets ontbreekt. Deze zoekslag heeft drie nog niet eerder openbaar gemaakte dagjournaals opgeleverd. Het gaat hierbij om een overzicht van dagjournaals over de periode 9 mei 2019 tot en met 4 augustus 2020, over een overzicht van 11 juni 2020 tot en met 24 januari 2022 en een overzicht van 28 januari 2021 tot en met 31 augustus 2022.
15. Deze dagjournaals zijn ten tijde van het bestreden besluit niet aangetroffen, omdat betreffende dagjournaals niet op de juiste wijze waren opgeslagen. De betreffende dagjournaals zijn toegevoegd aan de inventarislijst bij deze beslissing op bezwaar en worden gedeeltelijk openbaar gemaakt. De gronden voor het niet openbaar maken van bepaalde delen uit deze dagjournaals worden uiteengezet in hoofdstuk 5 van dit besluit.

Ad b) – Documenten n.a.v. het MT-overleg van 19 maart 2013 inzake het memo 'Gelijk speelveld'

Onderzochte MT-verslagen

16. Naar aanleiding van bezwaargrond b met betrekking tot het memo 'Gelijk speelveld' heeft de raad van bestuur alle MT-verslagen in de periode van 11 maart tot en met 30 juni 2013 opnieuw onderzocht. Ook is navraag gedaan bij collega's die destijds al bij de Kansspelautoriteit werkte. Dit heeft geen aanvullende documenten opgeleverd. Dit wordt hierna toegelicht, inclusief enkele (mogelijke verklaringen). Een precieze reconstructie of sluitend antwoord is echter, twaalf jaar na dato, niet te geven.



17. In geen van de verslagen wordt het memo 'Gelijk speelveld' genoemd. Uitsluitend in het MT-verslag van 17 juni 2013 wordt een memo besproken met betrekking tot online kansspelaanbod. Dit betreft echter niet het memo 'Gelijk speelveld', maar een memo met prioriteringscriteria, welk document eerder openbaar is gemaakt.¹ Het memo 'Gelijk speelveld', waar het in de kern om gaat, is eerder in Woo-besluit 14552² (vrijwel volledig) openbaar gemaakt.
18. Wel is eerder in het HR-MT-verslag³ van 11 maart 2013 vermeld dat, naast een memo met betrekking tot personele aangelegenheden, ook het memo 'Gelijk speelveld' aan het bestuur kon worden voorgelegd. De raad van bestuur vermoedt dat het memo die middag op 19 maart 2013 niet inhoudelijk is besproken in een MT-overleg, mogelijk omdat het reeds op 11 maart 2013 aan de orde was geweest en sindsdien geen nieuwe ontwikkelingen aanleiding gaven tot hernieuwde bespreking in MT-verband. Dit vermoeden wordt versterkt omdat kort daarvoor op 11 maart het bewuste memo tezamen met een ander (personele) memo is besproken in het MT-overleg.
19. Het is evenwel mogelijk dat hierover die middag informeel overleg heeft plaatsgevonden tussen leden van het MT. Niet alle vergaderingen zijn besluitvormend van aard. Er zijn vergaderingen die strategisch van aard zijn. Deze strategische overleggen zijn bedoeld om inhoudelijk te kunnen verdiepen in bepaalde onderwerpen en daarover in gesprek te gaan. Besluitvorming is hierbij niet het doel. Van deze strategische overleggen werd, zoals nagevraagd bij betrokken medewerkers, vaak geen verslag gemaakt. Ook uit de inhoud van het memo, dat vrijwel volledig openbaar is gemaakt, kan duidelijk worden afgeleid dat sprake was van een strategisch overleg. Het is zeer wel mogelijk dat dit de reden is waarom voor het strategisch overleg van 19 maart 2013 geen verslag te vinden is.
20. Tot slot kan niet worden uitgesloten dat bij het verwerken van de notulen achteraf per abuis een onjuiste vergaderdatum is vermeld in het kopje "vergaderdatum en -tijd". Denkbaar is dat bij het verwerken van de notulen de datum van het MT-overleg op 19 maart 2013 had moeten worden genoteerd in plaats van 11 maart 2013.

Onderzochte RvB-verslagen

¹ Woo-besluit 18850, te raadplegen via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

² Woo-besluit 14552, te raadplegen via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

³ De HR-MT vergaderingen zijn vergaderingen, waarbij alleen personele aangelegenheden worden besproken tussen HR en MT.



21. Ten aanzien van de besluitenlijsten van de raad van bestuur komt het memo 'Gelijk speelveld' voor in de besluitenlijst van 26 maart 2013, onder agendapunt 8, met de toevoeging "vervolg". Dit document is bij het gewijzigd Woo-besluit 15280 van 16 juli 2024⁴ deels openbaar gemaakt. In dat agendapunt is tevens besloten dat er in april van dat jaar een bijeenkomst met vergunninghouders zou plaatsvinden over het onderwerp 'Gelijk speelveld'.
22. Aangezien dit agendapunt betrekking heeft op een organisatorische aangelegenheid waarover de raad van bestuur een besluit nam en niet (direct) betrekking had op online kansspelaanbod, is dit agendapunt bij het gewijzigd Woo-besluit 15280 van 16 juli 2024, gelakt op buiten reikwijdte van het verzoek.
23. Verzoeker vraagt in de bezwaarprocedure expliciet naar het besluit dat naar aanleiding van de bestuurs- en MT- vergaderingen is genomen op basis van het memo 'Gelijk speelveld', hetzij op 19 maart 2013 of op enige latere datum. De raad van bestuur ziet daarom nu aanleiding om de besluitenlijst van 26 maart 2013, zijnde bijlage 3a van de bestuursvergadering van die datum, waarin het memo 'Gelijk speelveld' met de toevoeging 'vervolg' als agendapunt is opgenomen, opnieuw met dit agendapunt, nu in meer ongelakte vorm openbaar te maken. De gronden voor het (gedeeltelijk) niet openbaar maken van de overige delen van dit document worden uiteengezet in hoofdstuk 5 van deze beslissing.
24. De raad van bestuur merkt ten aanzien van de stelling van verzoeker dat de besluitenlijst van de bestuursvergadering van 19 maart 2013 (stuk 82) op de inventarislijst (bij het tweede deelbesluit) staat vermeld maar niet als bijlage is opgenomen, het volgende. Deze stelling is feitelijk onjuist. De besluitenlijst (bijlage 3b van de bestuursvergadering van 26 maart 2013) van 19 maart 2013 is reeds als bijlage opgenomen in de bundel bij het eerste deelbesluit. Zoals verzoeker zelf heeft opgemerkt, wordt het memo 'Gelijk speelveld' in de eerste alinea onder het kopje "Opening/mededelingen" genoemd. In de agendapunten onder die besluitenlijst komt daar voor de rest niets meer in terug in relatie tot online kansspelaanbod in het algemeen, noch specifiek op handhaving online kansspelaanbod.
25. In de besluitenlijst van 23 april 2013 wordt melding gemaakt van een bespreking over de "transitiefase Gelijk speelveld". Dit is vermoedelijk⁵ in aansluiting op agendapunt 8 (met de toevoeging 'vervolg') van de besluitenlijst van 26 maart 2013, waarin werd verwezen naar een bijeenkomst over het *Gelijk speelveld*.

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

⁵ De raad van bestuur merkt volledigheidshalve nogmaals op dat deze vergaderingen van ruim 12 jaar geleden zijn. Het is achteraf niet met zekerheid te reconstrueren hoe de besprekingen feitelijk zijn verlopen, aangezien deze niet altijd volledig zijn vastgelegd.



Aannemelijk is dat deze bijeenkomst vervolgens heeft plaatsgevonden. Het memo 'Gelijk speelveld' komt, afgezien van het memo zelf als bijlage en ook verstrekt in het bestreden eerste deelbesluit, niet meer terug in de besluitenlijsten.

26. Verzoeker vraagt in de bezwaarprocedure expliciet naar het besluit dat naar aanleiding van de bestuurs- en MT- vergaderingen is genomen op basis van het memo 'Gelijk speelveld', hetzij op 19 maart 2013 of op enige latere datum. De raad van bestuur ziet daarom aanleiding om de besluitenlijst van 23 april 2013 met deze passage daarin deels openbaar te maken, nu in meer ongelakte vorm, ook al ziet dit agendapunt niet direct toe op memo 'Gelijk speelveld', maar op een bijeenkomst Gelijk speelveld (transitiefase). De gronden voor het niet openbaar maken van bepaalde delen uit dit document worden uiteengezet in hoofdstuk 5 van deze beslissing.

Besluitenlijst van 4 juni 2013

27. Verzoeker verzoekt in bezwaargrond b, onder iii, om tot openbaarmaking van de besluitenlijst van 4 juni 2013 over te gaan. Dit document is in het bestreden (eerste) deelbesluit buiten de selectie gelaten maar abusievelijk in de inventarislijst opgenomen. Dit document is niet openbaar gemaakt aangezien het geen informatie bevat over de handhaving van online kansspelaanbod.
28. Naar aanleiding van het bezwaar heeft de raad van bestuur de besluitenlijst van 4 juni 2013 opnieuw beoordeeld. De raad concludeert dat deze besluitenlijst geen informatie bevat die ziet op online kansspelaanbod in het algemeen, noch specifiek op handhaving online kansspelaanbod.
29. Om die reden ziet de raad van bestuur geen aanleiding om het document alsnog openbaar te maken. Ten overvloede wordt opgemerkt dat, indien tot (gedeeltelijke) openbaarmaking zou worden overgegaan, het document grotendeels zou worden gelakt vanwege informatie die buiten de reikwijdte van het verzoek valt. In dat geval blijft er geen zelfstandige, voor openbaarmaking in aanmerking komende informatie over.

Ad c) – Documenten 'kanalisatie' waaronder *transitiefase*, *kanalisatiegraad* en *overgangsfase*

30. Verzoeker stelt dat het niet aannemelijk is dat slechts één niet eerder openbaar gemaakt document is aangetroffen waarin het woord 'kanalisatie' voorkomt. Deze stelling is juist. Echter; zoals met verzoeker op 20 december 2024 is overeengekomen en toegelicht onder randnummer 5 van dit besluit, is er wel gezocht met de zoektermen 'kanalisatie', 'overgang', 'transitie' en aanverwante



samenstellingen, maar slechts voor zover het interne memo's betreft en documenten die aan het bestuur zijn voorgelegd. Daarbij is afgesproken dat uitsluitend documenten waarin deze termen voorkomen en die nog niet eerder openbaar zijn gemaakt, voor verstrekking in aanmerking komen.

31. Zoals toegelicht in randnummer 15 van het bestreden (tweede) deelbesluit zijn meerdere documenten aangetroffen waarin (een of meer van) deze termen voorkomen. Een groot deel daarvan is reeds openbaar gemaakt via eerdere Woo-verzoeken⁶, bijvoorbeeld de twee memo's bij besluit van 26 april 2022 en 14 oktober 2022, en een ander deel is al zelfstandig gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit⁷. Onder randnummer 35 van deze beslissing op bezwaar wordt uitgelegd dat het veelvuldig tegenkomen van bepaalde termen in documenten, niet altijd betekent dat het hiermee ook documenten zijn die binnen de reikwijdte van de zoekslag vallen.
32. Zoals met verzoeker op 20 december 2024 telefonisch is besproken⁸, vormt het zoeken naar alle documenten waarin deze termen voorkomen een te algemene formulering. Om tegemoet te komen aan het verzoek en omdat verzoeker met name geïnteresseerd is in documenten waarin bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden, is in overleg met verzoeker afgesproken het verzoek af te bakenen tot bestuursstukken, zoals memo's, besluitenlijsten en bijlagen die aan het bestuur zijn voorgelegd en waarin de genoemde termen voorkomen.
33. De woorden 'kanalisatie', 'overgang', 'transitie' kwamen meerdere keren in de documenten voor, maar concentreerden zich voornamelijk op bepaalde documenten. Ter illustratie: in de Marktscan, die als bijlage bij een bestuursstuk is gevoegd en reeds openbaar is gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit, kwam het woord 'kanalisatie' ruim zestig keer voor.⁹ Ondanks de intensieve werklast die gepaard ging met het vergelijken van de aangetroffen documenten met de reeds gepubliceerde Woo-besluiten van de afgelopen twaalf jaar (waaronder diverse besluiten waarbij verzoeker het Woo/Wob-verzoek indiende), is geconcludeerd dat het overgrote deel van de documenten reeds eerder openbaar is gemaakt. Slechts één document bleek niet eerder openbaar te zijn gemaakt. Dit document is bij het bestreden (tweede) deelbesluit alsnog openbaar gemaakt.¹⁰

⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

⁷ [Uitgebreid zoeken - Zoekresultaten - Kansspelautoriteit](#)

⁸ Per e-mail van 23 december 2024 aan verzoeker zijn de afspraken van 20 december 2024 bevestigd.

⁹ Bijvoorbeeld het document Marktscan 2015, te vinden op www.kansspelautoriteit.nl.

¹⁰ Bijlage bij deelbesluit 2. Kenmerk: 18702 / 01.342.478, openbaarmaking onder: 01.343.154.



34. In bezwaar verzoekt verzoeker om opnieuw een zoekslag uit te voeren op basis van dezelfde zoektermen, die volgens hem relevant zijn voor de overgang van het gedoog- naar het vergunningsbeleid.
35. De raad van bestuur ziet geen aanleiding om een nieuwe zoekslag uit te voeren. Zoals hierboven is aangegeven, is eerder met verzoeker afgesproken om het verzoek nader af te bakenen. Voor verzoeker was daarmee duidelijk dat niet alle documenten waarin de zoektermen voorkomen, openbaar zouden worden gemaakt. Met het tweede deelbesluit is vervolgens rechtgezet dat één document, dat binnen de reikwijdte van het verzoek viel, nog niet openbaar was gemaakt. Op basis van een zorgvuldige vergelijking in de primaire fase is geconcludeerd dat een nieuwe zoekslag niet zal leiden tot documenten die nog niet openbaar zijn gemaakt.
36. Verzoeker heeft in zijn bezwaar ook niet concreet gemaakt waarom een nieuwe zoekslag noodzakelijk zou zijn of welke documenten volgens hem ontbreken. Er is daarom geen aanleiding om een nieuwe zoekslag uit te voeren. Ten overvloede wijst de raad van bestuur verzoeker er op dat van een gedoogbeleid overigens nooit sprake is geweest.
37. Volledigheidshalve verwijst de raad van bestuur verzoeker ook naar de documenten die reeds openbaar zijn gemaakt in het kader van de bestreden deelbesluiten en de Woo-besluiten¹¹ met de nummers 10844, 14452, 15280, 17870, 18850, 7973 en 10837. De raad van bestuur merkt daarbij op dat documenten die reeds op grond van de Woo of haar voorganger, de Wet openbaarheid van bestuur, openbaar zijn gemaakt, niet opnieuw, kunnen worden gemaakt¹². De verplichting tot openbaarmaking op grond van de Woo heeft geen betrekking op informatie die reeds voor eenieder toegankelijk is. Het is slechts mogelijk om de eerder openbaar gemaakte documenten in meer ongelakte vorm te verstrekken, indien daar aanleiding voor is.

Ad d) – Interventienotitie Bwin

38. Verzoeker wijst erop dat in het bestreden besluit herhaaldelijk wordt gesproken over de Interventienotitie Bwin, terwijl feitelijk Interventienotitie Unibet is verstrekt. Verzoeker verzoekt dit te corrigeren in de beslissing op bezwaar. De raad van bestuur overweegt hierover het volgende.

¹¹ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

¹² Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3100.



39. Hoewel het document met de naam Interventienotitie Bwin als zodanig (als bijlage 5b bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 en als bijlage 2b bij de bestuursvergadering van 25 juni 2013) is opgeslagen, blijkt uit de inhoud van de notitie dat deze betrekking heeft op Unibet. In het bestreden deelbesluit is, na zienswijze, besloten de naam Unibet ongelakt openbaar te maken. De raad van bestuur ziet thans aanleiding om, mede ter voorkoming van verwarring, de titel van het document in de inventarislijst, behorende bij het gepubliceerde eerste Woo-deelbesluit, aan te passen naar Interventienotitie Unibet.

5 Gedeeltelijke openbaarmaking

40. Zoals vermeld onder randnummers 14, 21 en 25 wordt in dit hoofdstuk toegelicht waarom bepaalde delen uit de dagjournaals, de besluitenlijsten van 26 maart 2013 en 23 april 2013 niet openbaar worden gemaakt. Voor een overzicht van de betreffende documenten en de toepasselijke weigeringsgronden verwijst de Kansspelautoriteit naar de inventarislijst bij dit besluit.

Buiten reikwijdte van het verzoek

41. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen, ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in randnummer 4 van dit besluit. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden of informatie die valt buiten de periode waar verzoeker om heeft gevraagd. 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 'BRV' ('buiten reikwijdte verzoek').
42. Zoals op 19 maart 2025 telefonisch met verzoeker is besproken, is dit het geval voor zover het informatie betreft die geen betrekking heeft op de handhaving van het online kansspelaanbod. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt met de aanduiding 'buiten reikwijdte verzoek'. Een uitzondering is gemaakt voor passages die informatie bevatten die reeds openbaar is. Hoewel deze informatie buiten de reikwijdte van het verzoek valt, dient het onleesbaar maken daarvan geen doel.

Artikel 5.1, eerste lid, onder d, Woo: Bijzondere persoonsgegevens

43. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege als dit bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn. Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens over iemands ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religie of



levensovertuiging, seksuele gerichtheid, gezondheid, genetische gegevens, biometrische gegevens en lidmaatschap van een vakbond. In de inventarislijst is het dagjournaal dat op grond hiervan deels niet openbaar worden gemaakt, voorzien van de aanduiding '5.1.1.d'.

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

44. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Dit is het geval als de uitkomsten van de inspectie, controle of toezicht samenhangen met informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan belemmert. In deze gevallen weegt het belang van de inspectie, controle en toezicht zwaarder dan het belang van openbaarheid, omdat openbaarmaking van informatie inzicht zou geven in de controlestrategie van de Kansspelautoriteit. Dit kan leiden tot strategisch of berekenend gedrag van bepaalde bedrijven of individuen waardoor controles minder effectief worden. In de inventarislijst zijn de dagjournaals die op grond hiervan deels niet openbaar worden gemaakt, voorzien van de aanduiding '5.1.2.d'.

Artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo: het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

45. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder i, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Dit is het geval als wachtwoorden of links met daarin de vermelding van wachtwoorden, samenhangen met het verkrijgen van toegang tot systemen waar exclusief de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen toegang toe hebben. In deze gevallen weegt het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zwaarder dan het belang van openbaarheid, omdat openbaarmaking van de wachtwoorden en links met daarin vermelding van de wachtwoorden, zou kunnen leiden tot toegang van systemen door onbevoegden.
46. Gezien het voorgaande acht de raad van bestuur het belang om deze informatie niet openbaar te maken, zwaarder wegend dan het belang van de openbaarheid. In de inventarislijst zijn de dagjournaals die op grond hiervan deels niet openbaar worden gemaakt, voorzien van de aanduiding '5.1.2.i' en in de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden, voorzien van een blokje met '5.1.2.i'.



Artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

47. 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.
48. 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.
49. 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.
50. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's verwijderd waaruit 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.
51. 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'.

6 Beslissing

52. De raad van bestuur verklaart het bezwaar gegrond, voor zover dit betrekking heeft op het openbaar maken van 3 dagjournaals, het meer in ongelakte vorm openbaar



maken van de besluitenlijst van 26 maart 2013 en die van 23 april 2013. Voor het overige verklaart de raad van bestuur het bezwaar ongegrond.

53. 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.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
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 Noord Nederland, postbus 150, 9700 AD Groningen. Bij het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Meer informatie: www.rechtspraak.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.