



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van [persoon 1] (hierna: bezwaarmaker) tegen het besluit van 17 november 2021 met het kenmerk 14532 / 01.251.747

Kenmerk: 14532.001 / 01.263.366

Openbaarmaking onder kenmerk: 14532.001 / 01.263.796

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 30 september 2021, ontvangen op 1 oktober 2021, heeft bezwaarmaker de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) verzocht tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).
2. Bezwaarmaker heeft verzocht om openbaarmaking van alle bij de Kansspelautoriteit berustende informatie (stukken, bescheiden en correspondentie) over / met de bedrijven TOTO Online B.V., FPO Nederland B.V., Holland Casino N.V., NSUS Malta Limited, Play North Ltd, Tombola Limited, Hillside (New Media Malta) Plc, Bingoal Nederland B.V., Betent B.V. en LiveScore Malta Limited, die ziet op de door deze bedrijven aangevraagde (en verkregen) vergunning om per 1 oktober 2021 via internet kansspelen te mogen aanbieden. Daarnaast heeft bezwaarmaker verzocht om openbaarmaking van alle bij de Kansspelautoriteit berustende informatie, stukken, bescheiden en correspondentie over en met de bedrijven die een vergunning hebben aangevraagd, maar waarvan de vergunning definitief geweigerd is of nog in behandeling was op 30 september 2021. Het Wob-verzoek bestrijkt de periode 1 januari 2018 tot en met 30 september 2021.
3. Bij besluit van 17 november 2021 met het kenmerk 14532 / 01.251.747 (hierna: het bestreden besluit), heeft de raad van bestuur beslist op het verzoek om informatie (hierna: Wob-verzoek) op grond van artikel 6 van de Wob. De raad van bestuur heeft het Wob-verzoek afgewezen.



4. Op 17 november 2021 heeft bezwaarmaker een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit.¹ Daarbij heeft bezwaarmaker verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep zoals bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op 25 november 2021 heeft bezwaarmaker zijn gronden aangevuld.
5. Op 8 december 2021 heeft de raad van bestuur het verzoek van bezwaarmaker om de bezwaarfase over te slaan, afgewezen.²
6. Op 7 februari 2022 is de beslistermijn verdaagd.³
7. Op 25 februari 2022 zijn acht partijen als derde-belanghebbende aangemerkt en zijn zij om een zienswijze op voorgenomen openbaarmaking van documenten gevraagd. Daarbij is de beslistermijn met twee weken verdaagd.
8. In de periode van 28 februari 2022 tot en met 11 maart 2022 zijn de zienswijzen van zes belanghebbenden ontvangen. Twee derde-belanghebbenden hebben geen zienswijze ingediend.

2 Ontvankelijkheid

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

3 Hoorzitting

10. Bij brief en e-mail van 17 december 2021 is bezwaarmaker uitgenodigd om het bezwaar toe te lichten tijdens een hoorzitting van 14 januari 2022. De Kansspelautoriteit heeft van bezwaarmaker geen aanmelding voor deze hoorzitting ontvangen. Op 19 januari 2021 heeft bezwaarmaker geïnformeerd naar de hoorzitting.⁴ Op 20 januari 2021 is aan bezwaarmaker medegedeeld dat zijn aanmelding niet ontvangen was en is hij uitgenodigd om zijn bezwaar toe te lichten tijdens een hoorzitting op 28 januari 2022.⁵

¹ 14532.001/01.251.654

² 14532.001/01.252.908

³ 14532.001/01.257.208

⁴ 14532.001/01.256.604

⁵ 14532.001/01.256.603



11. In reactie op die uitnodiging heeft bezwaarmaker op 20 januari 2022 laten weten af te zien van een hoorzitting en heeft hij verzocht een beslissing op het bezwaar te nemen.⁶ Er heeft daarom, op grond van artikel 7:3, aanhef en onder c, van de Awb, geen hoorzitting plaats gevonden.

4 Bezwaargronden

12. Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is, omdat niet per document en documentonderdeel is beoordeeld of de daarin opgenomen informatie openbaar kan worden gemaakt. Daarnaast stelt bezwaarmaker dat de weigering om stukken openbaar te maken in strijd is met de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de raad van bestuur. Ook zou de belangenafweging volgens bezwaarmaker in het voordeel van de openbaarheid moeten uitvallen.

13. Bezwaarmaker voert ten aanzien van de weigeringsgrond met betrekking tot artikel 28 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bibob) dat deze weigeringsgrond op veel stukken niet van toepassing is, althans, dat er zwaarwegende redenen zijn om van de geheimhoudingsplicht af te zien.

14. Ten aanzien van de weigeringsgrond 'Bedrijfsvertrouwelijke gegevens' (artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob) voert bezwaarmaker aan dat niet blijkt dat de vergunningaanvragers / vergunninghouders een beroep of verzoek op vertrouwelijkheid hebben gedaan. Daarnaast voert bezwaarmaker aan dat deze weigeringsgrond wederom niet op alle documenten van toepassing kan zijn.

15. Bezwaarmaker heeft verder aangevoerd dat de stelling dat informatie uit het buitenland, die vergelijkbaar is met de informatie uit de Nederlandse Kamer van Koophandel, niet als 'reeds openbaar' beschouwd kan worden. Deze weigeringsgrond gaat volgens bezwaarmaker daarom niet op voor informatie over de buitenlandse bedrijven die een vergunning hebben aangevraagd, dan wel hebben gekregen.

16. Bezwaarmaker voert ten aanzien van deel II uit het bestreden besluit aan dat onvoldoende gemotiveerd is dat de bedrijven die een vergunning hebben aangevraagd maar niet hebben gekregen, bedrijfsvertrouwelijke gegevens hebben overgelegd.

⁶ 14532.001/01.256.605



17. Bovendien is er volgens bezwaarmaker geen sprake van onevenredige benadeling als de vergunningaanvragen van deze bedrijven openbaar worden gemaakt. Volgens bezwaarmaker calculeren bedrijven in dat zij een vergunning niet krijgen. Het is ook denkbaar dat vergunningaanvragen om online kansspelen te mogen aanbieden zijn geweigerd om redenen die geen reputatieschade opleveren.
18. Bezwaarmaker voert tot slot aan dat het vaste beleid van de Kansspelautoriteit om niet openbaar te maken wie een vergunning hebben aangevraagd, maar slechts wie een vergunning verkrijgen, de Wob niet buiten spel kan zetten. Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat de raad van bestuur zich schuldig maakt aan willekeur en misbruik van bevoegdheid door wel (actief) te openbaren welke bedrijven een sanctie krijgen opgelegd, maar niet (zelfs niet op verzoek) openbaar te maken wiens vergunningaanvragen afgewezen zijn.

5 Beoordeling

Inleiding

19. Bij het bestreden besluit is geweigerd om alle stukken met betrekking tot de vergunningaanvragers openbaar te maken. Naar aanleiding van het bezwaar wordt deze beslissing heroverwogen. Uit deze heroverweging volgt dat verschillende documenten in de dossiers van de partijen die per 1 oktober 2021 een vergunning hebben gekregen om kansspelen op afstand aan te bieden, toch openbaar gemaakt worden. Welke documenten dit zijn, staat in inventarislijst I.

Zienswijzen

20. De partijen die derde-belanghebbende zijn bij de documenten in inventarislijst I, zijn om hun zienswijze gevraagd. FPO Nederland B.V. en Holland Casino N.V. hebben verzocht om delen van de openbaar te maken documenten weg te lakken, omdat deze bedrijfsvertrouwelijke gegevens bevatten. Deze zienswijzen worden gevolgd. De overige derde-belanghebbenden hebben –samengevat- aangegeven geen bezwaar te hebben tegen openbaarmaking van de stukken, mits de persoonsgegevens gelakt worden. Ook hier wordt gehoor aan gegeven.
21. Tot slot hebben verschillende derde-belanghebbenden verzocht om inzage in het Wob-verzoek en de identiteit van de verzoeker. Bezwaarmaker heeft in zijn Wob-verzoek echter verzocht om anoniem te blijven. Met een brief van 3 maart 2022 is aan bezwaarmaker gevraagd of dit nog altijd geldt en zo ja, om dit te onderbouwen. Op 8 maart 2022 heeft bezwaarmaker te kennen gegeven nog altijd anoniem te willen blijven en verwijst daarbij naar de privacywetgeving. Op 18 maart 2022 is



opnieuw aan bezwaarmaker gevraagd om te onderbouwen of en zo ja, waarom er volgens hem sprake is van gewichtige redenen als bedoeld in artikel 7:4, zesde lid van de Awb. In reactie hierop heeft bezwaarmaker zich op het standpunt gesteld dat deze gewichtige redenen gelegen zijn in zijn recht op privacy en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook heeft bezwaarmaker aangegeven dat het bij toepassing van de Wob niet moet worden gezien alsof hij verzoekt voor zichzelf, maar in het kader van openbaring voor een ieder. Zijn identiteit speelt daarom geen rol in de procedure en is niet relevant. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 juli 2020.⁷

22. Bezwaarmaker heeft, zo blijkt uit zijn onderbouwingen, sterk bezwaar tegen het delen van zijn identiteit met de derde-belanghebbenden. Hoewel de raad van bestuur zich op het standpunt stelt dat de door bezwaarmaker aangehaalde uitspraak een andere situatie is dan onderhavige, wordt het verzoek van bezwaarmaker om anoniem te blijven gehonoreerd. Bezwaarmaker is hier met een brief van 5 april 2022 van op de hoogte gesteld. De derde-belanghebbenden die verzochten om een afschrift van het Wob-verzoek en informatie over bezwaarmaker zullen eveneens een brief ontvangen met daarin deze mededeling en een geanonimiseerde kopie van het Wob-verzoek.
23. Hierna worden eerst de specifieke bezwaargronden van bezwaarmaker beoordeeld. Voor zover deze gronden het bestreden besluit beïnvloeden, zal onder hoofdstuk 6 van dit besluit beschreven worden wat dit betekent voor het bestreden besluit.

Motivering

24. De raad van bestuur volgt bezwaarmaker in zijn standpunt dat het bestreden besluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd is en zal de motivering daarom aanvullen. De raad van bestuur volgt bezwaarmaker echter niet in het standpunt dat de weigering van ieder document apart gemotiveerd moet worden. Dat wordt hierna uitgelegd.
25. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)⁸ dat in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt. Daarvan kan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

⁷ ECLI:NL:RVS:2020:1610

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629



26. Per 1 april 2021 is de Wet op de kansspelen (Wok) gewijzigd. Sinds die datum is het voor partijen mogelijk om een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand aan te vragen. Zoals toegelicht in het bestreden besluit, is daarvoor een portaal ingericht. In dit portaal kunnen aanvragers alle informatie uploaden die van belang is voor de vergunningaanvraag. Op de website⁹ is voor iedereen inzichtelijk wat er per onderwerp aangeleverd moet worden. En bovendien kan iedereen een account aanmaken, om in het portaal te kijken wat er aangeleverd moet worden. In de Beleidsregels Vergunningen kansspelen op afstand is opgenomen hoe de informatie wordt beoordeeld.¹⁰ Daarnaast is uitgebreide informatie per onderwerp beschikbaar gesteld.¹¹
27. In het bestreden besluit is per onderwerp gemotiveerd waarom de stukken met betrekking tot dat onderwerp niet openbaar gemaakt kunnen worden. Om onnodige herhalingen te voorkomen, is dit voor een groot aantal onderwerpen gezamenlijk gemotiveerd.
28. Iedere vergunninghouder heeft soortgelijke stukken aan moeten leveren per onderwerp in de aanvraag (ook wel aangeduid als: module van de aanvraag). Deze stukken zijn in de aanvraagprocedure beoordeeld. Die beoordeling per onderdeel van de aanvraag wordt gemaakt op basis van de aangeleverde documenten, en op basis van eigen onderzoek. Bijvoorbeeld door informatie bij de Belastingdienst op te vragen (artikel 3.4 van de bovengenoemde Beleidsregels). En tot slot is een eindbeoordeling gemaakt, waarna een beslissing op de aanvraag is genomen. Dit levert dus voor alle vergunninghouders hetzelfde dossier op: documenten en beoordelingen per onderwerp en een eindbeoordeling. Als bijlage 1 is een voorbeeldlijst van wat er in ieder geval in ieder dossier zit.
29. De raad van bestuur stelt zich aldus op het standpunt dat hier, voor zover het gaat over soortgelijke stukken die in ieder dossier zitten, sprake is van omstandigheden waaronder van de hoofdregel kan worden afgezien. Openbaarmaking van identieke lijsten leidt immers slechts tot onnodige herhaling.
30. Behalve de inhoudelijke stukken, bevat ieder dossier brieven van de Kansspelautoriteit aan de vergunninghouder. Aan iedere vergunninghouder zijn in ieder geval de volgende brieven gestuurd: een ontvangstbevestiging van de aanvraag, een brief over het sluiten van het aanvraagdossier, informatie over de

⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/kosten-benodigde-documenten/>

¹⁰ Staatscourant 2021, 13407

¹¹ <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/> en <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/vraag-antwoord-vergunning-online/>.



controledatabank (CDB), een brief dat de CDB in gebruik genomen kan worden, en een aanbiedingsbrief bij de vergunning met een aantal bijlagen.¹² Daarnaast heeft iedere vergunninghouder een melding gemaakt van zijn merknaam, domeinnaam en applicatienaam. Deze zijn gepubliceerd in de zgn. kansspelwijzer.

31. Dit zijn de documenten A1 tot en met A7 op inventarislijst I. De raad van bestuur stelt zich, anders dan het bestreden besluit, op het standpunt dat deze stukken voor openbaarmaking in aanmerking komen. Omdat de inhoud van de brieven A1 tot en met A7 hetzelfde is, worden de brieven maar één keer openbaar gemaakt. De merknamen, domeinnamen en applicatienamen van de vergunninghouders zijn reeds openbaar. Ook de openbare versies van de vergunningen zijn reeds per vergunninghouder openbaar gemaakt in de kansspelwijzer.
32. Het openbaar maken van verleende vergunningen en de websites, domeinen en applicaties waar vergunde kansspelen worden aangeboden dient de informatie aan consumenten en andere betrokkenen. De raad van bestuur verwijst naar de betreffende beleidsregels.¹³
33. Behalve de brieven A1 tot en met A7 bevatten enkele dossiers aanvullende brieven. De dossiers van de 10 vergunninghouders zijn dus niet op alle onderdelen identiek. Er zijn bijvoorbeeld vragen gesteld door een vergunninghouder of er is een brief door de Kansspelautoriteit gestuurd om een verzuim te herstellen. Voor zover de raad van bestuur deze informatie openbaar maakt, staan de stukken vermeld op inventarislijst I.
34. Bezwaarmaker heeft in dit kader ook aangevoerd dat de weigering om de stukken openbaar te maken in strijd is met artikel 33b van de Wok, omdat in dit artikel staat dat een van de taken van de Kansspelautoriteit het 'geven van voorlichting en informatie' is. Anders dan bezwaarmaker meent, ziet deze bepaling op het verstrekken van algemene informatie aan consumenten en aan de partijen die actief zijn op de kansspelmarkt, en niet op het openbaar maken van dossiers. In de memorie van toelichting¹⁴ is hierover onder meer opgenomen: *Naast de uitvoerende, toezichhoudende en handhavende taak op het gebied van de kansspelen heeft de kansspelautoriteit ook een rol in informatievoorziening en voorlichting. Deze laatste taak betreft het gevraagd en ongevraagd geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en*

¹² De vergunning, de openbare versie van de vergunning, informatie over het woordmerk en het woordmerk zelf. Voor het woordmerk: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/woordmerk/>.

¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045428/2021-07-21>.

¹⁴ Tweede Kamer, dossier 32 264, nummer 3.



maatschappelijke organisaties. Als onderdeel daarvan zal, in nauw overleg met verslavingsinstellingen, professionele voorlichting worden gegeven over het voorkomen en herkennen van kansspelverslaving. Deze bezwaargrond slaagt daarom niet.

Betrouwbaarheid

35. Met betrekking tot het onderwerp Betrouwbaarheid moeten vergunningaanvragers verschillende stukken en informatie aanleveren, over relevante rechtspersonen en belanghebbenden, bestuurders, (mede)beleidsbepalers, buitenlandse vergunningen, sancties en bestuurlijke maatregelen, of er vergunningen zijn ingetrokken, etc.
36. Naar aanleiding van het bezwaar is gebleken dat deze informatie niet op grond van de wet Bibob wordt opgevraagd, maar op grond van artikel 31i van de Wok. De geheimhoudingsplicht uit artikel 28 van de wet Bibob is daarom op deze informatie niet van toepassing: deze geldt immers alleen voor informatie die krachtens de wet Bibob is verkregen. Dit betekent dat artikel 28 van de Wet Bibob niet aan de openbaarmaking in de weg staat.¹⁵
37. De raad van bestuur stelt zich echter op het standpunt dat dit niet betekent dat de informatie uit de module Betrouwbaarheid openbaar gemaakt kan worden en overweegt daarbij als volgt.
38. In de module Betrouwbaarheid moeten allereerst alle relevante natuurlijke personen (kopieën van) legitimatiebewijzen en verklaringen omtrent het gedrag overleggen. Ten aanzien van deze informatie stelt de raad van bestuur zich op het standpunt dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob aan openbaarmaking in de weg staat. Op grond van dit artikel blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.
39. Ten aanzien van de informatie die over de relevante rechtspersonen overgelegd moet worden, overweegt de raad van bestuur dat deze ook niet openbaar gemaakt kan worden. Het gaat dan om door vergunningaanvragers aangeleverde informatie, maar ook om (al dan niet aanwezige) opgevraagde informatie bij partijen zoals de Belastingdienst of Justitiële informatiedienst. Ten aanzien van deze informatie stelt de raad van bestuur zich op het standpunt dat openbaarheid van deze stukken niet

¹⁵ De raad van bestuur gaat daarom niet in op de stelling van bezwaarmaker dat er zwaarwegende redenen zijn om van de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 van de wet Bibob af te zien.



opweegt tegen mogelijke onevenredige benadeling van de partijen om wie het gaat.

40. De bezwaargrond slaagt en de raad van bestuur wijzigt de motivering van het bestreden besluit zoals hierboven beschreven.

Bedrijfsvertrouwelijke gegevens

41. De raad van bestuur stelt zich ten aanzien van bedrijfsvertrouwelijke gegevens op het standpunt dat, anders dan bezwaarmaker lijkt te bedoelen, het géén vereiste is dat iemand een beroep op de vertrouwelijkheid heeft gedaan. Dit is een eigen beoordeling van het bestuursorgaan. Het gaat hier om omvangrijke vergunningaanvragen, waarbij aanvragers de volledige bedrijfsvoering bloot moeten leggen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Bovendien gaat het om een nieuwe en net geopende markt, waar de concurrentie groot en intensief is. Gelet daarop acht de raad van bestuur alle bedrijfsgegevens vertrouwelijk, ook voor zover de informatie niet voorzien is van een stempel 'vertrouwelijk'.

42. Voor zover bezwaarmaker aanvoert dat deze weigeringsgrond niet op alle documenten van toepassing kan zijn, slaagt de bezwaargrond. Zoals benoemd in randnummer 19 worden verschillende documenten uit de dossiers van de vergunninghouders toch openbaar gemaakt. In de heroverweging is gebleken dat in de dossiers verschillende brieven zitten, waar geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens in genoemd worden en waar ook geen andere weigeringsgronden op van toepassing zijn, althans, waarbij het belang van openbaarheid zwaarder weegt.

43. In inventarislijst I zijn de documenten opgenomen die openbaar gemaakt zullen worden.

Reeds openbare informatie

44. Ten aanzien van bezwaarmakers standpunt dat de buitenlandse equivalenten van de Kamer van Koophandel niet als openbaar beschouwd kunnen worden, volgt de raad van bestuur hem niet in dit standpunt. De bedoelde informatie is óók voor wat betreft bedrijven in andere Europese landen dan Nederland naar haar aard openbaar. Voor alle Europese landen is het mogelijk om in één keer de registers te doorzoeken via Europees e-justitieportaal.¹⁶ De raad van bestuur ziet niet in hoe dit anders is dan de Kamer van Koophandel. Deze grond slaagt niet.

¹⁶ www.e-justice.europa.eu



Afgewezen vergunningen

45. Zoals gemotiveerd in het bestreden besluit, maakt de raad van bestuur niet openbaar wie een vergunning hebben aangevraagd maar deze niet hebben gekregen. Onder 'niet gekregen' worden zowel afgewezen, als buiten behandeling gestelde, als op 30 september 2021 nog in behandeling zijnde aanvragen bedoeld.
46. Het standpunt van bezwaarmaker dat het voor vergunningaanvragers die geen vergunning hebben gekregen niet onevenredig benadelend is als de aanvragen openbaar worden gemaakt, omdat zij dit incalculeren, kan de raad van bestuur niet volgen. De redenen waarom vergunningen niet verleend zijn, zijn uiteenlopend. Maar alle dossiers hebben met elkaar gemeen dat het ging om aanvragen die op 1 oktober 2021 onvoldoende volledig waren voor vergunningverlening. Als openbaar wordt wie, en waarom, er geen vergunning hebben gekregen, zou dit negatieve gevolgen kunnen hebben voor eventuele toekomstige plannen, andere bedrijfstakken of de bedrijfsvoering in het buitenland. Overigens ziet de raad van bestuur niet waarom bezwaarmaker meent dat aanvragers incalculeren dat hun aanvraag wordt afgewezen, laat staan dat dit van enige invloed is op de afweging die bij een Wob-verzoek moet worden gemaakt. De raad van bestuur meent dat aanvragers aanzienlijke leges betalen en een aanvraag doen om een vergunning te verkrijgen. Niet om een vergunning niet te krijgen.
47. Dat vergunningaanvragen niet voldoende waren voor het verkrijgen van een vergunning, betekent niet dat de aanvragers geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens hebben overgelegd. Ook voor de partijen die geen vergunning hebben gekregen, geldt hetzelfde als voor vergunninghouders: het gaat hier om omvangrijke vergunningaanvragen, waarbij aanvragers hun volledige bedrijfsvoering bloot moeten leggen om in aanmerking te komen voor een vergunning. Deze bezwaargrond slaagt niet.
48. Tot slot stelt bezwaarmaker zich op het standpunt dat het beleid van de Kansspelautoriteit de Wob niet buiten spel kan zetten. De raad van bestuur overweegt dat deze stelling op zichzelf stand klopt, maar benadrukt dat dat niet is wat hier gebeurt. Juist in het licht van de Wob is, voor zover vereist, een belangenafweging gemaakt, waarbij de belangen van diegenen die geen vergunning hebben gekregen zwaarder wordt gewogen dan het belang van openbaarheid.
49. De vergelijking die bezwaarmaker maakt met het actief openbaren van sancties, volgt de raad van bestuur evenmin. Bij dergelijke openbaarmakingen wordt, net als bij openbaarmakingen op verzoek, steeds in een separaat openbaarmakingsbesluit een afweging op grond van de Wob gemaakt. Dit zijn andere belangen dan de



belangen die in dit Wob-verzoek spelen. Evenmin volgt de raad van bestuur dat er sprake zou zijn van misbruik van bevoegdheid. Het bestreden besluit betreft een besluit dat op verzoek is genomen, met als doel duidelijkheid te verschaffen aan de verzoeker over zijn Wob-verzoek. Dit betreft precies het doel waar de bevoegdheid in de Wob voor gegeven is. Hetzelfde geldt overigens voor de besluiten tot openbaarmaking van een sanctie: in artikel 8 van de Wob is de bevoegdheid gegeven om actief informatie te verschaffen met onder andere als doel informatieverstrekking aan burgers die in het maatschappelijk verkeer (mede) op die informatie zijn aangewezen.¹⁷ Dit is wat met besluiten tot openbaarmaking in (onder andere) sanctiebesluiten gedaan wordt. Het openbaar maken van sancties dient overigens mede eenzelfde doel als het openbaar maken van verleende vergunningen: waar kan de consument wel of niet legaal aangeboden kansspelen vinden.

6 Aanvulling motivering

50. De raad van bestuur acht het van belang dat vergunningaanvragers erop mogen vertrouwen dat informatie over hun bedrijfsvoering niet zomaar openbaar gemaakt wordt. Voor zover het niet gaat om bedrijfsvertrouwelijke gegevens, moet dit worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid.
51. Het is algemeen bekend dat de Wet kansspelen op afstand een lange aanloop heeft gehad. Daarnaast is het ook algemeen bekend dat de kansspelenmarkt een zeer competitieve markt is, waar veel geld in omgaat. Met het openstellen van de online markt, is gebleken dat hier veel aandacht voor is en veel bedrijven interesse hebben in een vergunning. De vergunningverlening is streng en de investeringen die bedrijven moeten doen, zijn hoog.
52. Over de beoordeling van de vergunningaanvragen is al veel informatie gepubliceerd. Allereerst staat op de website van de Kansspelautoriteit voor een ieder toegankelijke informatie over welke onderwerpen van belang zijn bij de vergunningaanvraag. Vervolgens is het ook voor een ieder mogelijk om een account aan te maken in het portaal dat voor vergunninghouders gebruikt wordt. Ook op die manier kan inzicht verkregen worden in welke stukken er allemaal ingediend moeten worden bij een vergunningaanvraag. Daarnaast zijn er natuurlijk de Wok, de lagere regelgeving, en de Beleidsregels vergunningverlening Koa, waar per onderwerp wordt uitgelegd hoe de wet wordt ingevuld en de aanvragen worden getoetst. Veel gestelde vragen zijn op de website beantwoord en voor iedereen beschikbaar. Over bijzondere

¹⁷ Kamerstukken 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 29



onderwerpen, zoals keuringen van het spelsysteem, de CDB en CRUKS, zijn op de website aparte pagina's met informatie ingericht.

53. Zoals toegelicht in het bestreden besluit en in deze beslissing op bezwaar, betreft de aangetroffen informatie vooral bedrijfsvertrouwelijke informatie. Deze informatie wordt conform artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob niet openbaar gemaakt. Dit betreft een absolute weigeringsgrond: hier komt dus geen verdere belangenafweging aan te pas.
54. De bescherming van bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie heeft nog een nevendoeel. Als (potentiële) vergunningaanvragers weten dat hun volledige bedrijfsvoering en de informatie over de bij hun bedrijf betrokken personen, langs de weg van de Wob, algemeen openbaar kan worden gemaakt, bestaat het risico dat zij afzien van een aanvraag en kiezen voor illegaal aanbod. De algemene doelstelling van het kansspelbeleid om spelers te kanaliseren naar legaal aanbod kan hierdoor gefrustreerd worden.
55. Voor zover er in specifieke gevallen brieven zijn verstuurd omdat stukken niet in orde waren of ontbraken, worden deze niet openbaar gemaakt. De raad van bestuur stelt zich ten aanzien van deze stukken op het standpunt dat dit voor de partijen die het betreft, onevenredig benadelend als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob kan zijn. Immers, zo zouden verschillen tussen de vergunninghouders inzichtelijk kunnen worden, terwijl uiteindelijk alle vergunninghouders een voldoende aanvraag hebben ingediend.
56. Tot slot: in dit besluit is uitgelegd dat de documenten in inventarislijst I na heroverweging toch voor openbaarmaking in aanmerking komen. In deze documenten zijn alle namen, voor zover nog niet openbaar, zwart gelakt. Op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d van de Wob worden bijzondere persoonsgegevens niet verstrekt, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob wordt informatie niet verstrekt als het belang van die verstrekking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

7 Proceskostenvergoeding

57. Bezwaarmaker heeft verzocht om vergoeding van zijn proceskosten. Dit verzoek wijst de raad van bestuur af, omdat er geen sprake is van door een derde



beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten zoals bedoeld in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

8 Besluit

58. De raad van bestuur verklaart het bezwaar gegrond.
59. De raad van bestuur wijzigt met dit besluit op bezwaar zijn beslissing van 17 november 2021, kenmerk 14532 / 01.251.623, voor zover dit ziet op de documenten in inventarislijst I.
60. De raad van bestuur handhaaft zijn beslissing van 17 november 2021, kenmerk 14532 / 01.251.623, voor het overige onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in deze beslissing op bezwaar.
61. Dit betekent dat de documenten op inventarislijst I alsnog openbaar gemaakt zullen worden met inachtneming van artikel 6, vijfde lid, van de Wob.

Den Haag, 5 april 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
voorzitter

Verzonden op: 6 april 2022

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in zijn arrondissement.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht



zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Let wel: het instellen van beroep schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw 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.

Voorbeeldlijst dossier

Omschrijving	Omschrijving inhoud	Bijlagen	Beoordeling
Brief	Melding merknaam, domeinnaam en applicatienaam		Reeds openbaar: kansspelwijzer
Brief	Vergunning KOA (vertrouwelijk)		10.1.c
Brief	Vergunning KOA (openbaar)		Reeds openbaar: Kansspelwijzer
Brief	Aanbiedingsbrief vergunning KOA		Wordt openbaar gemaakt
Brief	Advies over de vergunning		10.2.d
Brief	Sluiten aanvraagdossier en start besluitvorming		Wordt openbaar gemaakt
Verslag	Checklist volledigheid		10.2.g
Verslag	Checklist directe afwijzingsgronden		10.2.g
Brief	Factuur leges		Wordt openbaar gemaakt
Brief	Ontvangstbevestiging		Wordt openbaar gemaakt
Dossier betrouwbaarheid			
Brief	Deeladvies betrouwbaarheid		10.2.d 10.2.g
Rapport	Werkblad integriteitsbeoordeling		10.2.g
Brief	Informatie integriteitsbeoordeling	Verschillende bijlagen, bijvoorbeeld informatie van de Belastingdienst, een netwerktekening, paspoorten van natuurlijke personen, etc.	10.2.g
Dossier WWFT en Matchfixing			

Voorbeeldlijst dossier

Rapport	Deeladvies Wwft/matchfixing	Beoordeling Wwft/Matchfixing	10.2.d
Dossier Voorzieningen spelerstegoeden			
Rapport	Deeladvies Voorziening spelerstegoeden		10.2.d 10.1.c
Brief	Onderbouwing	Informatie over hoe de vergunninghouder zijn voorziening spelerstegoeden heeft geregeld, bijvoorbeeld met een bankgarantie	10.1.c
Dossier Financiële zekerheidstelling			
Rapport	Deeladvies over financiële zekerheidstelling		10.2.d 10.1.c
Brief	Onderbouwing	Bewijsstukken financiële zekerheidsstelling (waarborgsom)	10.1.c
Dossier Reclame			
Brief	Deeladvies reclame		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing	Stukken die inzicht geven in het reclamebeleid van de vergunninghouder	10.1.c
Dossier Verslavingspreventie			
Rapport	Deeladvies verslavingspreventie		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing	Verslavingspreventiebeleid	10.1.c
Dossier Continuïteit			
Rapport	Deeladvies continuïteit		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing		10.1.c
Dossier Uitbesteding			

Voorbeeldlijst dossier

Rapport	Deeladvies Uitbesteding		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing	Onderbouwing van wat en hoe er uitbesteed wordt	10.1.c
Dossier Intern toezicht			
Rapport	Deeladvies intern toezicht		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing	Stukken ter toelichting op het interne toezicht	10.1.c
Dossier Integriteitsbeleid			
Rapport	Deeladvies integriteitsbeleid		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing	Integriteitsbeleid	10.1.c
Dossier Betalingstransacties			
Rapport	Deeladvies betalingstransacties		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing		10.1.c
Dossier Spelsysteem			
Brief	Deeladvies spelsysteem	Beoordeling spelsysteem	10.2.d 10.1.c
Rapport	Onderbouwing	Onderbouwing spelsysteem, inclusief keuringsrapportages	10.1.c
Dossier Cruks			
Brief	Deeladvies Cruks		10.2.d 10.1.c
Brief	Vrijgaveadvies		10.1.c
Dossier CDB			
Brief	Ingebruikname CDB TOTO	Brief ingebruikname CDB	Wordt openbaar gemaakt

Voorbeeldlijst dossier

	Mailing CDB	Mail over inleveren stukken CDB	Wordt openbaar gemaakt
Brief	Deeladvies CDB		10.2.d 10.1.c
	Onderbouwing CDB		10.1.c

Bijlage 1: Inventarislijst Wob

A.		
Nr.	Document	Naam
1.	Brief	Aanbiedingsbrief vergunning KOA
2.	Brief	Sluiten aanvraagdossier en start besluitvorming
3.	Factuur	Factuur leges
4.	Brief	Ontvangstbevestiging
5.	Brief	Ingebruikname CDB
6.	Brief	Mailing CDB

B.				
Nr.	Document	Naam	Datum	Beoordeling op grond van de Wob
1.	Brief	001 Begeleidend schrijven en document overzicht 30-07-2021	30-07-2021	10.1.c 10.2.e
2.	Brief	Brief Kansspelautoriteit	17-08-2021	10.2.e
3.	Brief	1653 Aansluiten Cruks Play North	02-06-2021	10.2.e
4.	Brief	01.240.784 Klacht slecht functioneren Koa-portaal	07-06-2021	10.1.c 10.2.e
5.	Mails	1610 wijzigen contactpersoon	17-06-2021	10.2.e
6.	Mails	1653 e-mail in reactie op melding over werking portaal	23-06-2021	10.1.c 10.2.e
7.	Mails	1740 Vragen wijzigen scope aanvraag en mede beleidsbepalers	05-07-2021	10.2.e
8.	Mails	Vraag tijdens een aanvraag Koa – inz keuringrapportages	22-07-2021	10.2.e
9.	Mails	FPO Nederland BV_ 160_nieuwe wijziging	26-07-2021	10.1.c 10.2.e
10.	Telefoonnotitie	1682 Telefoonnotitie iz problemen portaal	26-07-2021	10.2.e
11.	Mails	1612- Vraag tijdens een aanvraag Koa	03-08-2021	10.2.e
12.	Mails	1653-Request for further information – Play North Ltd. 1653	16-08-2021	10.2.e

Bijlage 1: Inventarislijst Wob

13.	Brief	1701 KOA Reactie op uw verzoek iz spelsysteem	23-08-2021	10.2.e
14.	Mail	1605 – informatie tbv Koa vergunning FPO	05-10-2021	10.2.e
15.	Mails	1612 –email aan NSUS RE_Nieuw spel	05-10-2021	10.2.e
16.	Mail	1653 – email aan Play North Kansspelen op afstand	05-10-2021	10.2.e
17.	Mail	612-beantwoording vragen NSUS over sluiting spelersrekeningen	12-10-2021	10.2.e
18.	Brief	1605 – correctie deel verzoek aanvullende informatie in brief van 20 juli 2021	29-07-2021	10.1.c 10.2.e
19.	Mail	Email to CRUKS Mailbox – Aansluittoets	25-06-2021	10.2.e
20.	Brief	Ksa Tweede herstelverzuim	21-07-2021	10.2.e
21.	Brief	Letter to KSA (NL) (1653_01.246.260) PlayNorth - 06 September 2021	06-09-2021	10.2.e
22.	Mails	Connection test	25-06-2021	10.2.e
23.	Brief	Reactie rectificatie 30-07-2021	30-07-2021	10.2.e