



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 15281 / 01.273.596

Kenmerk besluit: 15281.001 / 01.286.978

Besluit op bezwaar

1 Verzoek

1. Bij brief van 5 september 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo). (hierna: het verzoek).
2. Bij brief van 21 oktober 2022, kenmerk 01.276.831, is het besluit op het verzoek (hierna: het bestreden besluit) toegezonden aan bezwaarmaakster.
3. Bij brief van 5 december 2022, kenmerk 01.280.316, heeft bezwaarmaakster bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Per brief van 5 januari 2023 heeft de bezwaarmaakster de gronden van het bezwaar aangevuld.
4. Bij brief van 10 januari 2023, kenmerk 01.282.201 is de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar met zes weken verdaagd.
5. Tijdens de hoorzitting van 17 januari 2023 is de bezwaarmaakster in de gelegenheid gesteld de gronden van het bezwaar toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Bij brief van 30 januari 2023 heeft bezwaarmaakster op het verslag gereageerd.

2 Inhoud van het bezwaar

6. De bezwaarmaakster voert tegen het besluit aan dat de overweging dat delen van de documenten niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen niet in stand kan blijven. Volgens de bezwaarmaakster wordt ten onrechte aangevoerd dat bij het verzoek geen bestuurlijke aangelegenheid is vermeld. Volgens de bezwaarmaakster volgt niet uit artikel 4.1, vierde lid, van de Woo dat melding moet worden gemaakt van een bestuurlijke aangelegenheid. Bovendien meent bezwaarmaakster dat haar ten onrechte wordt tegengeworpen dat zij eerder Woo-verzoeken heeft ingediend.



7. De bezwaarmaakster voert aan dat de raad van bestuur ten onrechte delen van de documenten niet openbaar heeft gemaakt met als reden "buiten reikwijdte verzoek".
8. Het bezwaar richt zich tevens tegen het onleesbaar maken van een zin in document 4 op grond van artikel 5.2 van de Woo. Ten eerste is volgens bezwaarmaakster met betrekking tot de motivering hiervan slechts sprake van een algemene, niet per specifiek onderdeel ingenomen stelling. Voorts is volgens bezwaarmaakster niet voldaan aan de eisen van artikel 5.3 van de Woo, dat ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad van langer dan vijf jaren geleden expliciet moet worden gemotiveerd waarom het belang van openbaarmaking nog steeds niet opweegt tegen het belang van de bescherming van het intern beraad. De motivering dat de samenwerking tussen de Kansspelautoriteit en het Functioneel Parket nog steeds gaande is, kan naar het oordeel van bezwaarmaakster het beroep op artikel 5.2 van de Woo geenszins rechtvaardigen.
9. Ten aanzien van artikel 5.2 van de Woo voert de bezwaarmaakster verder aan dat het algemene standpunt dat concepten, voor zover zij afwijken van de definitieve versie, aangemerkt kunnen worden als persoonlijke beleidsopvatting, geen stand houdt in de jurisprudentie.
10. Tot slot voert de bezwaarmaakster aan dat het beroep op artikel 5.1, tweede lid onder d van de Woo ondeugdelijk is gemotiveerd. Onduidelijk is of de betrokken documenten daadwerkelijk gaan over de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Bovendien ontbreekt een belangenafweging per zelfstandig onderdeel van het document.

3 Beoordeling van het bezwaar

Bestuurlijke aangelegenheid

11. Ten aanzien van de bezwaargrond over de bestuurlijke aangelegenheid volgt de raad van bestuur het betoog van de bezwaarmaakster in zoverre dat sinds de inwerkingtreding van de Woo de wettelijke terminologie is gewijzigd. Anders dan onder de Wet openbaarheid van bestuur hoeft een verzoek niet meer te zien op een 'bestuurlijke aangelegenheid'. In plaats daarvan vermeldt de verzoeker krachtens artikel 4.1, vierde lid, van de Woo bij zijn verzoek de "aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen."
12. Uit deze bepaling volgt echter nog steeds dat het verzoek betrekking moet hebben op een 'aangelegenheid' waarover de verzoeker informatie wenst te ontvangen. Dit volgt ook uit de memorie van toelichting bij deze bepaling: "*Wel vervalt de voorwaarde dat informatie betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. In de jurisprudentie is het begrip zodanig verbreed dat het geen filter meer oplevert voor de toegang tot informatie, zoals ook in de toelichting bij het Voorontwerp werd geconstateerd. Wel moet een verzoek betrekking hebben op een onderwerp, dat voldoende gespecificeerd moet zijn.*"¹

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr 3, p. 18



13. In tegenstelling tot wat de bezwaarmaakster meent, heeft de raad van bestuur de bezwaarmaakster niet beoogd tegen te werpen dat zij in het verleden Woo- en Wob-verzoeken heeft ingediend, noch dat gedaan. De raad van bestuur heeft bij het bestreden besluit de voorgaande verzoeken van de verzoeker betrokken ten einde invulling te geven aan wat de raad van bestuur begrijpt als de aangelegenheid waarover de verzoeker informatie wenst te ontvangen. Uit de eerdere verzoeken van de verzoeker heeft de raad van bestuur geen aangelegenheid kunnen afleiden die niet reeds valt onder de reikwijdte zoals die in het bestreden besluit is gehanteerd. Dit is dezelfde reikwijdte als die van het besluit van 11 februari 2020, kenmerk 13649/01.068.121, waar in het onderhavige verzoek naar wordt verwezen.
14. Bovengenoemd verzoek zag, kort gezegd, op het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit bij de handhaving tegen illegaal online kansspelaanbod. Niet duidelijk is over welke (andere) aangelegenheid de verzoeker verder nog informatie wenst te ontvangen, anders dan die welke de raad van bestuur reeds bij het bestreden besluit heeft betrokken.
15. Tijdens de hoorzitting is de bezwaarmaakster in de gelegenheid gesteld om te verduidelijken over welke aangelegenheid zij informatie wenst te ontvangen. Dit heeft zij geweigerd, omdat volgens bezwaarmaakster volkomen duidelijk is welke documenten onder het verzoek vallen, aangezien het verzoek specifieke stukken aanwijst waarvan het de integrale openbaarmaking beoogt.
16. Bij gebrek aan duidelijkheid over welke aangelegenheid het verzoek betreft, kan de raad van bestuur niet anders dan de reikwijdte van het eerdere verzoek aan te houden. Een verzoek om openbaarmaking van onderdelen die bij een eerder verzoek niet onder de reikwijdte vielen, zonder daarbij een inhoudelijk onderwerp (een 'aangelegenheid') te vermelden, voldoet niet aan de vereisten van artikel 4.1, vierde lid van de Woo, op grond waarvan het verzoek betrekking moet hebben op een voldoende bepaalde aangelegenheid. De raad van bestuur heeft het verzoek terecht behandeld aan de hand van de reikwijdte van het oorspronkelijke verzoek.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

17. Over de bezwaargrond betreffende de persoonlijke beleidsopvatting overweegt de raad van bestuur het volgende.
18. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt informatie niet openbaar gemaakt indien sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting in een document ten behoeve van intern beraad. Wel kan een bestuursorgaan ingevolge artikel 5.2, tweede lid, Woo dergelijke persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering openbaar maken in een niet tot personen herleidbare vorm. Voorts dient op grond van artikel 5.3 van de Woo bij een weigering van openbaarmaking van informatie in een document ouder dan vijf jaren een uitdrukkelijke motivering aanwezig te zijn waarom het door die bepaling beschermde belang prevaleert boven het belang van openbaarmaking.
19. Document 4 is gedateerd op 29 april 2014. De betreffende zinsnede behelst een algemene opvatting over het beleid en het functioneren van het Openbaar Ministerie met



betrekking tot het strafrechtelijk dan wel bestuurlijk optreden tegen overtredingen van de Wet op de kansspelen. Uit het verslag wordt niet duidelijk wie deze opvatting heeft geuit. Verder wordt met betrekking tot deze opmerking niet in de diepte getreden, daar het wordt aangemerkt als een punt van discussie.

20. Na bestudering van het bezwaarschrift heeft de raad van bestuur de weggelakte passage opnieuw beoordeeld. De raad van bestuur volgt het betoog van de bezwaarmaakster dat de gehanteerde motivering in het bestreden besluit onvoldoende is om het onleesbaar maken van de passage te kunnen dragen. Niet voldoende is gemotiveerd waarom het belang van vrije meningsvorming ook na verloop van vijf jaren nog prevaleert boven het belang van openbaarmaking. De betreffende zinsnede in document 4 wordt openbaar gemaakt.
21. De bezwaargrond die ziet op de toepassing van artikel 5.2 van de Woo op concepten, legt de raad van bestuur naast zich neer. Het verzoek heeft immers geen betrekking op concepten. Alle gevraagde documenten betreffen definitieve versies. Deze bezwaargrond kan derhalve niet tot een ander besluit leiden.

Inspectie, controle en toezicht

22. Ten aanzien van de bezwaargrond over inspectie, controle en toezicht overweegt de raad van bestuur het volgende.
23. De weggelakte passages betreffen zaken waarbij een categorie van partijen betrokken is die onder het toezicht van de Kansspelautoriteit valt. Niet duidelijk is welke partijen hier concreet worden bedoeld, en de mededelingen zijn op een zodanig hoog abstractieniveau dat daaruit geen concrete werkwijze is af te leiden. Enkel wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gesteld van de situatie, en worden toezeggingen gedaan om op een later moment in overleg te treden over de toekomstige aanpak.
24. Met de bezwaarmaakster is de raad van bestuur van oordeel dat niet voldoende is gemotiveerd dat hier sprake is van passages waarin het belang van inspectie, controle en toezicht aan de orde is, noch dat dit belang na dit tijdsverloop opweegt tegen het belang van openbaarmaking.
25. De betreffende passages in document 9 worden, met uitzondering van de persoonsgegevens van de betrokken ambtenaren, alsnog openbaar gemaakt.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

26. 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.
27. 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. 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.

28. 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.
29. 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.
30. In de nieuw openbaar te maken passages staan enkele persoonsnamen van de betrokken ambtenaren. 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, voorzien van een blokje met '5.1/2.e'.

4 Beslissing

31. De raad van bestuur verklaart het bezwaar gegrond voor zover dit ziet op de toepassing van de artikelen 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, en 5.2 van de Wet open overheid en zal overgaan tot openbaarmaking van de documenten als bedoeld onder randnummers 20 en 25, met uitzondering van de daarin vervatte persoonsgegevens. De raad van bestuur verklaart het bezwaar voor het overige ongegrond.
32. 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.

drs. René J.P. Jansen
Voorzitter

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

7 maart 2023

Ons kenmerk

15281.001/01.286.978

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 Amsterdam, Afdeling publiekrecht, team bestuursrecht, postbus 75850, 1070 AW Amsterdam. Bij het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd.
Meer informatie: www.rechtspraak.nl.*