

OPENBAAR

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

Kenmerk verzoek: 14530 / 01.248.165

Kenmerk besluit: 14530 / 01.267.610

Derde deelbesluit

1 Procesverloop

1. Bij brief van 27 september 2021, ontvangen op 27 september 2021, heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) een verzoek (hierna: het verzoek) ontvangen tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). De Wob is per 1 mei 2022 vervallen. Sindsdien is de Wet open overheid (hierna: Woo) van kracht.
2. Bij brief van 4 oktober 2021 is de ontvangst van het verzoek bevestigd. Ook is verzoeker medegedeeld dat de termijn voor de beslissing op het verzoek is opgeschort omdat niet mogelijk is gebleken binnen de wettelijke termijn te beslissen. Op 25 februari 2022 heeft de Kansspelautoriteit het eerste deelbesluit genomen op het verzoek. Op 28 april 2022 heeft de Kansspelautoriteit het tweede deelbesluit genomen op het verzoek.
3. De op derde-belanghebbenden betrekking hebbende stukken zijn aan die belanghebbenden toegezonden met de uitnodiging een zienswijze te geven op voorgenomen openbaarmaking. Op 29 maart 2022 is een zienswijze ontvangen.

2 Wettelijk kader

4. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Woo. 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 de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer (een of meer) van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen zich voordoen.

3 Inhoud van het verzoek

5. Verzoeker vraagt om alle afschriften binnen de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2019 die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:
 - a) het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit gericht tegen of betreffende de nog niet vergunde aanbieders van online kansspelen;
 - b) het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit ten aanzien van niet vergunde aanbieders van kansspelen en bevorderaars daarvan;
 - c) de criteria met betrekking tot de afkoelperiode voor niet vergunde aanbieders van online kansspelen;
 - d) het beleid van de Kansspelautoriteit bij aanbieders van online kansspelen die een aanvraag voor een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand hebben gedaan of mogelijk gaan doen;
 - e) de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand;
 - f) de criteria of het beleid met betrekking tot de gerichtheid van online kansspelaanbod op de Nederlandse markt en/of de aanscherping daarvan en
 - g) de positie en/of rol van staatsdeelnemingen die kansspelen aanbieden, bijvoorbeeld met betrekking tot de recent aangekondigde aanscherping van de handhaving, en de prioriteringscriteria, gezien het bestaande aanbod van niet vergunde aanbieders en/of opening van de vergunde markt.
6. Het onderwerp van dit verzoek omvat eventuele beleidswijziging(en) van het bestaande beleid met betrekking tot de onderwerpen genoemd onder a t/m g hierboven; hoe deze wijzigingen tot stand zijn gekomen; het formuleren van een nieuw beleid; het formuleren van een eventueel overgangsbeleid; inschattingen of evaluaties en/of een juridische toets daarvan; juridisch advies van de landsadvocaat over de juridische houdbaarheid van de hierboven vermelde afkoelperiode (inclusief eventuele verlengingen van de afkoelperiode) als uitvloeisel van de motie Postema; alsmede alle andere adviezen van de landsadvocaat die betrekking hebben op de onderwerpen genoemd onder a t/m g hierboven.
7. Het verzoek strekt zich uit tot alle bij de Kansspelautoriteit beschikbare informatie, inclusief in digitale vorm, waaronder maar niet beperkt tot de volgende soorten documenten:
 - i. (interne) nota's, brieven, besluiten, e-mails, lijsten, verslagen, toelichtingen, rapporten, overzichten, analyses en (interne en externe) adviezen, inclusief concepten daarvan;
 - ii. mobiele tekstberichten, zoals SMS- en WhatsApp-berichten;
 - iii. gespreksverslagen, notulen, inclusief concepten daarvan alsook agendaverzoeken en data van afspraken;

- iv. documenten als genoemd hiervoor die zijn gewisseld met of omtrent overleg met andere bestuursorganen, ministeries en/of derden, waaronder maar niet beperkt tot Holland Casino, de Nederlandse Loterij (of onderdelen daarvan), of andere houders van een bestaande vergunning onder de Wet op de kansspelen, zoals Novamedia, de Postcodeloterij alsmede de (aanstaande) branchevereniging voor Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders en/of (aanstaande) vertegenwoordigers daarvan en
 - v. alle overige documenten.
8. Verzoeker heeft onder meer verzocht om alle afschriften die betrekking hebben op de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand (hierna: de beleidsregels). Gelet op de toelichting die verzoeker bij zijn e-mailbericht van 5 april 2022 heeft gegeven, heeft dit onderdeel van het verzoek alleen betrekking op afdeling 3 van die beleidsregels en op de totstandkoming van de beleidsregels in algemene zin.

4 Aangetroffen informatie

9. Op basis van het verzoek is een groot aantal documenten aangetroffen. Daarom heeft de Kansspelautoriteit besloten om deze openbaar te maken in diverse afzonderlijke (deel)besluiten. Het onderhavige deelbesluit is het derde deelbesluit. De beschrijving van de documenten die hierbij openbaar worden gemaakt is opgenomen in één inventarislijst, die als bijlage K bij dit deelbesluit zijn gevoegd. In dit deelbesluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit die inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.
10. In augustus 2019 bleek uit berichten in de media dat minderjarigen konden deelnemen aan kansspelen op diverse websites. Er is daarna besloten om de voorwaarden voor de verlening van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand in verband hiermee aan te passen. De documenten die op inventarislijst K vermeld staan hebben daarop betrekking.

5 Beoordeling

11. De Kansspelautoriteit heeft besloten grotendeels aan het verzoek tegemoet te komen en de meeste documenten waarom is verzocht geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. De redenen waarom de Kansspelautoriteit een aantal documenten niet of slechts deels openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen onder de kopjes 'Algemene overwegingen' en 'Overwegingen met betrekking tot de documenten'.

12. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in onderdeel 3 van dit deelbesluit. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook publieke informatie over andere onderwerpen en informatie die geen publieke informatie is in de zin van de Woo. Zulke informatie is onleesbaar gemaakt. Voor zover de aangetroffen documenten passages bevatten die inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, zullen die passages om die reden niet worden verstrekt. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'Buiten reikwijdte verzoek'.

6 Algemene overwegingen

13. Een deel van de aangetroffen documenten wordt geheel of gedeeltelijk niet openbaar gemaakt omdat daarop één of meer van de weigeringsgronden als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo van toepassing zijn. Als de openbaarmaking van documenten gedeeltelijk geweigerd wordt, wordt in de betreffende documenten de bewuste tekst onleesbaar gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.

14. De volgende weigeringsgronden zijn in dit deelbesluit aan de orde:

Inspectie, controle en toezicht

15. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

16. De bepaling ziet op handhaving van de vertrouwelijkheid van de door bestuursorganen gebruikte methoden om aan informatie te komen. Ten aanzien van deze gegevens moet het belang van doeltreffend en effectief toezicht door de Kansspelautoriteit zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Voorts kan het belang van de inspectie, controle en toezicht worden ingeroepen met het argument dat openbaarmaking van bepaalde informatie de toekomstige medewerking van degenen op wie toezicht wordt uitgeoefend zal verminderen of dat het hen mogelijk kan maken om effectief toezicht te dwarsbomen.

17. Er zijn (delen van) documenten en (bedrijfs)namen aangetroffen waar het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De (delen van) documenten en (bedrijfs)namen die op deze grond niet openbaar worden gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.1/2.d'. Onder 'Overwegingen per inventarislijst' volgt een nadere toelichting.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

18. 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.
19. Waar het gaat om 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.¹ 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 Wob.²
20. 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. 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.
21. 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 zwart blokje.³

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

22. 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.

¹ ABRvS 31 januari 2018, 201700494/1/A3.

² ABRvS 4 juni 2008, 200706367/1.

³ Als gevolg van een geautomatiseerd proces kan er in sommige gevallen een rood kader in het zwarte blokje staan. Daaraan dient geen betekenis toegekend te worden.

23. 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.
24. Van intern beraad is sprake indien zij, die de desbetreffende stukken hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoordelijkheid hebben genomen, de bedoeling hebben gehad dat zij zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.⁴ Of er sprake is van een document bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Onder intern beraad vallen volgens de wetsgeschiedenis⁵ onder meer nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.
25. 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.
26. Met de in artikel 5.2 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.
27. 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. In die documenten staan in bepaalde gevallen ook feitelijke gegevens. Deze gegevens worden openbaar gemaakt, tenzij ze dusdanig met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven zijn dat het niet mogelijk is ze te scheiden.

⁴ ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114.

⁵ Memorie van toelichting Wob, p. 13-14.

28. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met: 5.2. In de meeste van die gevallen wordt niet nader per document gemotiveerd waarom de desbetreffende gegevens niet openbaar worden gemaakt. Het zou dan immers steeds een herhaling van dezelfde motivering zijn.
29. Verzoeker heeft verzocht om openbaarmaking van gegevens die relatief recent zijn. De gegevens betreffen het beleid op grond waarvan vergunningaanvragen worden toegewezen, afgewezen of sancties worden opgelegd. Dit betreft beleid aan de hand waarvan recent besluiten zijn genomen of die nog moeten worden genomen. Over een deel van deze besluiten lopen juridische procedures. Het ligt bovendien in de lijn der verwachting dat er meer juridische procedures in het verschiet liggen, hetzij over onlangs genomen besluiten, hetzij over nog te nemen besluiten. Het is onwenselijk dat medewerkers van de Kansspelautoriteit, bijvoorbeeld tijdens een zitting bij de rechtbank, door derden kunnen worden geconfronteerd met hun eigen persoonlijke beleidsopvattingen of met de persoonlijke beleidsopvattingen van hun collega's. Dat zou de Kansspelautoriteit bovendien kunnen schaden in het voeren van juridische procedures. Indien medewerkers van de Kansspelautoriteit er rekening mee zouden moeten houden dat hun persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden, zouden zij voortaan ernstig worden belemmerd in het uiten van die opvattingen.
30. Onder de aangetroffen stukken bevinden zich veel concepten van documenten die in definitieve vorm hetzij al openbaar zijn, hetzij openbaar worden gemaakt bij dit besluit. Voor zover een concept afwijkt van de definitieve versie is er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Deze informatie wordt in het geheel niet openbaar gemaakt. De resterende informatie kan niet openbaar gemaakt worden, omdat ze al openbaar is. Veel van deze concepten bevatten separate opmerkingen van betrokken ambtenaren. Deze opmerkingen zijn te beschouwen als persoonlijke beleidsopvattingen die zijn geplaatst in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Zij worden daarom ook niet openbaar gemaakt.
31. Met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo is het, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, mogelijk om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm. Ten aanzien van een deel van de persoonlijke beleidsopvattingen die zijn aangetroffen in de documenten is de Kansspelautoriteit van oordeel dat het belang van een goede en democratische bestuursvoering wel zwaarder weegt dan het belang van vrije meningsvorming. In die gevallen worden de persoonlijke beleidsopvattingen

openbaar gemaakt. Of de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, hangt dus af van de inhoud ervan.

7 Overwegingen met betrekking tot de documenten

32. Als bijlage bij dit besluit is een inventarislijst gevoegd. Deze inventarislijst geeft een overzicht van de openbaar te maken documenten. Aan de betreffende lijst is de letter K toegekend. De documenten waarnaar verwezen wordt in de inventarislijst zijn aangeduid met de letter K in combinatie met een uniek nummer. Op deze wijze is getracht om enige structuur in de documenten aan te brengen. Omdat dit een deelbesluit betreft, is alleen de corresponderende inventarislijst bijgevoegd.
33. In een aantal stukken wordt verwezen naar een persbericht van de Kansspelautoriteit over de wijze waarop zij leeftijdsverificatie zal betrekken in de toekomstige beoordeling van aanvragen voor een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit persbericht is al openbaar gemaakt en is te vinden op <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>. Ook wordt in sommige documenten verwezen naar een brief van de minister voor Rechtsbescherming. Deze brief is op 15 november 2019 aan de Tweede Kamer verstuurd.⁶
34. In documenten K2, K6, K9, K14 en K19 staan passages opgenomen waaruit onder meer blijkt tegen welke problemen de Kansspelautoriteit aanloopt bij het houden van toezicht op illegale aanbieders. Zulke aanbieders zouden van die kennis kunnen profiteren, waardoor de controle en het toezicht daarop door de Kansspelautoriteit verder kan worden bemoeilijkt. Dat kan weer als gevolg hebben dat consumenten, in het bijzonder minderjarigen, de dupe kunnen worden van schadelijke gevolgen van gokken. Deze passages worden daarom niet openbaar gemaakt omdat het belang van controle en toezicht als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.
35. Document K9 wordt in zijn geheel niet openbaar gemaakt. Het betreft een document waarin medewerkers van de Kansspelautoriteit, op basis van een concept van de hierboven bedoelde brief, ideeën uitwisselen over hoe het toezicht zou kunnen worden vormgegeven. Naast persoonsgegevens van de betreffende ambtenaren bevat deze tekst dus conceptteksten die moeten worden beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2 van de Woo, alsmede informatie over de wijze waarop de Kansspelautoriteit toezicht kan houden op de naleving van de eis dat geen kansspelen worden aangeboden aan minderjarigen. Als de gedachtenwisseling hierover openbaar wordt gemaakt, strijdt dat ook met het

⁶ Tweede Kamer 2019-2020, 24557, nr. 153.

belang van effectief toezicht en controle door de Kansspelautoriteit op de activiteiten van kansspel aanbieders. Het belang van openbaarheid weegt daar niet tegenop.

36. Document K14 bevat een concept van het hierboven bedoelde persbericht. Ook bevat het document informatie over de wijze waarop de Kansspelautoriteit toezicht kan houden op de naleving van de eis dat geen kansspelen worden aangeboden aan minderjarigen en de beperkingen die zij daarbij ondervindt.

8 Beslissing

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

Den Haag, 14 juni 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Laurence M.A. Gimbrere,
Hoofd afdeling Juridische Zaken en Vergunningen

Bezwaar

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 bezwaarschrift moet worden gericht aan de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift 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.