



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 14912 / 01.264.360

Kenmerk besluit: 14912.001 / 01.296.932

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Bij brief van 21 april 2022 met kenmerk 14912/01.264.360 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).
2. Bij brief van 31 mei 2022 met kenmerk 14912/01.266.865 is het besluit op het verzoek toegezonden aan verzoeker.
3. Bij brief van 1 juli 2022 met kenmerk 14912.001/01.269.474 is verzoeker in bezwaar gekomen tegen dit besluit.
4. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren toe te lichten ter hoorzitting van 2 augustus 2022. Daarbij heeft de verzoeker een lijst met zoektermen aangeleverd.
5. Bij brief van 5 oktober 2022 met kenmerk 14912.001/01.275.769 is het besluit op het bezwaar toegezonden aan bezwaarmaker.
6. Bij brief van 17 november 2022 met kenmerk 14912.002/01.278.683 heeft bezwaarmaker beroep ingesteld tegen het besluit van 5 oktober 2022.
7. Bij besluit van 24 maart 2023 met kenmerk 14912.002/01.287.982 heeft de raad van bestuur het besluit van 5 oktober 2022 ingetrokken.

2 Wettelijk kader

8. Op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Woo kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan. Op grond van het vierde lid vermeldt verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.



9. Uitgangspunt van de Woo is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die documenten bestaat. Verstrekking van informatie op grond van de Woo betekent dat die informatie voor een ieder openbaar gemaakt wordt.
10. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.
11. 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.
12. 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.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 Woo.²
13. Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft de verstrekking van informatie achterwege indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.
14. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold voor 1 mei 2022) openbaar zijn gemaakt niet nogmaals op grond van die wet openbaar worden gemaakt. De plicht tot openbaarmaking op grond van de Woo heeft dan ook geen betrekking op informatie die al openbaar is.
15. Tevens kent de Woo een antimisbruikbepaling (artikel 4.6). Indien verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.

3 Ontvankelijkheid

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

² ABRvS 4 juni 2008, 200706367/1.



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

4 Achtergrond

17. In het verzoek van 21 april 2022 is verzocht om openbaarmaking van documenten als bedoeld in de Woo inzake:

- i. Het niet (kunnen) waarborgen c.q. verwezenlijken dan wel andere woorden van gelijke strekking van de nagestreefde doelen van het kansspelbeleid (namelijk het beschermen van de consument, het tegengaan van Illegaliteit en criminaliteit en het voorkomen van kansspelverslaving) op het gebied van online kansspelen;
- ii. De (on)geschiktheid van de Wet op de kansspelen om de doelstellingen van het kansspelbeleid te waarborgen op het gebied van online kansspelen;
- iii. De strijdigheid c.q. schending c.q. onverenigbaarheid van de Wet op de kansspelen met (artikel 56 van) het VWEU op het gebied van online kansspelen;
- iv. Het niet strafrechtelijk (kunnen) vervolgen van aanbieders van online kansspelen die gevestigd zijn in een andere lidstaat dan Nederland;

Voor zover de inhoud van de documenten betrekking heeft op de periode 2007 tot en met maart 2021.

18. Bij besluit van 31 mei 2022 is het verzoek buiten behandeling gesteld met een beroep op de antimisbruikbepaling van de Woo.
19. Het daartegen op 1 juli 2022 gemaakte bezwaar is bij besluit van 5 oktober 2022 gegrond verklaard. Het verzoek is alsnog in behandeling genomen, en er is een zoekslag gedaan. Gedurende de bezwaarprocedure heeft bezwaarmaker ten behoeve van de zoekslag een lijst met zoektermen aangeleverd. In deze zoekslag zijn alleen documenten gevonden die reeds openbaar waren, of als processtukken zijn aangemerkt waardoor zij buiten de reikwijdte van de Woo vallen. Er zijn geen documenten openbaar gemaakt.
20. Op 17 november 2022 heeft bezwaarmaker beroep ingesteld tegen het besluit van 5 oktober 2022. Het beroepschrift houdt onder meer in dat de zoekslag niet zorgvuldig is uitgevoerd en niet inzichtelijk is gemaakt in het besluit.
21. De raad van bestuur heeft bij besluit van 23 maart 2023 het besluit van 5 oktober 2022 ingetrokken. Niet alle gegevensdragers zijn geheel doorzocht, en sommige zoekopdrachten zijn te nauw geformuleerd. Mogelijk daardoor zijn niet alle gegevens gevonden die onder de reikwijdte van het verzoek vallen.

5 Inhoud van het bezwaar

22. Bezwaarmaker heeft onder meer aangevoerd dat het beroep op de antimisbruikbepaling ex artikel 4.6 van de Woo niet opgaat en dat de raad van bestuur op een onjuiste en onrechtvaardige manier tot de conclusie is gekomen dat er sprake is van misbruik van



recht. Op grond hiervan is bezwaarmaker van mening dat het Wob-verzoek ten onrechte niet in behandeling is genomen.

6 Beoordeling van het bezwaar

23. Na bestudering van het bezwaarschrift en naar aanleiding van de tijdens de hoorzitting door verzoeker aangevoerde punten, overweegt de raad van bestuur dat bezwaarmaker in zoverre kan worden gevolgd dat de conclusie dat sprake zou zijn van misbruik van recht geen stand kan houden.
24. Beoordeeld is of in dit geval artikel 4.6 van de Woo van toepassing is. Gelet op de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie kan daarvan sprake zijn als bezwaarmaker betrokken is bij een strafrechtelijk onderzoek, dan wel een civiele procedure en zich bijzondere omstandigheden voordoen. In het onderhavige geval is het feit dat de gevraagde informatie kan worden aangewend in een strafprocedure onvoldoende om te kunnen spreken van 'kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie'. Volgens de raad van bestuur zijn de omstandigheden niet dermate bijzonder dat sprake is van misbruik.
25. Op grond van het voorgaande gaat de raad van bestuur alsnog over tot behandeling van het verzoek en is een zoekslag uitgevoerd. Vanwege de omvang van de benodigde zoekslag wordt het verzoek in deelbesluiten afgehandeld. In elk deelbesluit wordt een gegevensdrager behandeld. Het onderhavige (eerste) deelbesluit gaat over de gegevensdragers waarin handmatig zoeken mogelijk is. Er volgen de komende maanden nog deelbesluiten over het Document Management Systeem (Synergy), de bestandsmappen op de fileserver en de Outlook-mailboxen van medewerkers.

7 Zoekslag

26. Ter uitvoering van het verzoek is een uitgebreide zoekslag uitgevoerd in verschillende gegevensdragers, waaronder het fysieke archief, de zaaksmappen van de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen en de besluitenlijsten van de raad van bestuur en het Management Team. Zoekslagen in andere systemen zoals het Document Management Systeem, de fileserver en de Outlook mailboxen worden in latere deelbesluiten behandeld.

Fysieke archief

27. Het verzoek beslaat een periode van 2007 tot en met maart 2021. Dit betreft ook documenten van de voorgangers van de Kansspelautoriteit, voor zover die documenten zich in het archief bevinden. Het archief bevat documenten uit de verzochte periode en daarvoor.
28. Het fysieke archief bevindt zich op een externe locatie, en wordt beheerd door een extern bedrijf. De documenten zijn ook niet gedigitaliseerd. Zodoende is het niet mogelijk om documenten geautomatiseerd op hun inhoud te doorzoeken. Bovendien kan bij fysieke documenten evident niet met geautomatiseerd zoektermen worden gezocht. Wel is een



zoekslag mogelijk op dossierniveau middels de zogenaamde plaatsingslijst.

29. De plaatsingslijst is een lijst van alle dossiers die zich in het fysieke archief bevinden. Op deze lijst staan de titels van de dossiers en in welke kasten deze zich bevinden. Een archiefmedewerker heeft de plaatsingslijst gefilterd op de door de verzoeker aangeleverde zoektermen, waarna de zaakbehandelaar deze gefilterde lijst handmatig heeft doorzocht op dossiers waar zich mogelijk relevante documenten in bevinden. Deze uitvraag is toen naar de beheerder gegaan, die de betreffende dossiers in hun volledigheid heeft gescand en toegestuurd. Uit deze scans is de laatste beoordeling gemaakt of documenten onder de reikwijdte van het verzoek vallen.
30. Uit deze zoekslag zijn in totaal 11 documenten gekomen die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Daaronder zijn negen brieven van derden, waaronder aanbieders of bevorderaars, waarin zij reageren op een ontvangen waarschuwingsbrief. De raad van bestuur heeft voor vier documenten een zienswijze opgevraagd van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
31. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft als zienswijze ingebracht dat documenten A02 en A03 niet nogmaals openbaar hoeven te worden gemaakt omdat daarvan reeds een definitieve versie openbaar is. Bovendien kunnen in document A04 de aantekeningen van de Minister worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad.
32. De raad van bestuur overweegt dat de aantekeningen van de Minister openbaar worden gemaakt. Weliswaar zijn zij aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen, echter weegt het algemeen belang van openbaarmaking zwaarder dan het belang van intern beraad, in het bijzonder vanwege het lange tijdsverloop.
33. De raad van bestuur volgt de zienswijze van het Ministerie in zoverre dat het met betrekking tot de documenten A02 en A03 volstaat om op de inventarislijst te verwijzen naar de openbare versie, en gaat over tot de openbaarmaking van de overige documenten met inachtneming van het bepaalde onder randnummer 40 en verder.

Zaaksmappen Juridische Zaken & Vergunningen

34. Ter uitvoering van het verzoek is een zoekslag uitgevoerd in de zaaksmappen (procesdossiers) van de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen. Een zaakbehandelaar heeft handmatig de dossiers doorzocht op documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Daarbij zijn alleen documenten gevonden die reeds openbaar zijn gemaakt, of processtukken zijn.
35. De aangetroffen documenten en de vindplaatsen daarvan zijn opgenomen in de inventarislijst.

Besluitenlijsten raad van bestuur en Management Team

36. Vanwege het beleidsvormende en -bespiegelende karakter van bestuurs- en managementvergaderingen, en het feit dat het verzoek in grote mate betrekking heeft op dergelijke bespiegelingen, is besloten om de vergaderingen van de raad van bestuur en



het Management Team handmatig te doorzoeken. Omdat de documenten van de bestuurs- en managementvergaderingen in zaaksmappen worden opgeslagen was het mogelijk om deze gerichte zoekslag uit te voeren.

37. Bij besluit van 13 oktober 2022, kenmerk 15280 zijn de documenten met betrekking tot bestuursvergaderingen en strategische overleggen in de periode vanaf de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012 tot en met 2014 reeds openbaar gemaakt. Van de periode daarvoor bestaan geen documenten, omdat de Kansspelautoriteit nog niet was opgericht. Derhalve zijn deze niet bij de huidige zoekslag betrokken.
38. Voor het overige heeft een zaakbehandelaar de besluitenlijsten van de raad van bestuur en het Management Team uit de periode 2015 tot en met maart 2021 handmatig doorzocht op relevante agendapunten. Bij elk agendapunt dat mogelijk relevant was, is de map van die vergadering doorzocht op de memo's en nota's die bij dat agendapunt horen. Deze verzameling documenten is beoordeeld.
39. Uit deze zoekslag zijn twee documenten gekomen die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. De raad van bestuur gaat over tot openbaarmaking van deze documenten met inachtneming van het bepaalde in randnummer 40 en verder.

8 Beoordeling van de documenten

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

40. De aangetroffen documenten bevatten persoonsnamen en handtekeningen van ambtenaren. Voor zover het personen betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid optreden, gaat het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer boven het belang van openbaarheid. Deze persoonsgegevens worden voorzien van een blokje met de aanduiding '5.1/2/e'.

Onevenredige bevoor- of benadeling

41. In document A01 wordt de naam van een website genoemd in het kader van een mogelijke overtreding van de Wet op de kansspelen. Aangezien het document een melding betreft van een burger, in samenhang met het tijdsverloop sinds de opstelling van het document, zou het onevenredig benadelend zijn voor de reputatie van de beheerder van de website als na een lange tijd nog documenten openbaar worden gemaakt waarin de naam van deze website wordt genoemd in het kader van mogelijke overtredingen van de Wet op de kansspelen. Openbaarmaking van de naam na zulke lange tijd dient bovendien geen redelijk belang van openbaarmaking, in het bijzonder omdat het slechts een melding betreft, en niet een opgelegde sanctie. Derhalve wordt de naam van deze website voorzien van een blokje met de aanduiding '5.1/5'.

9 Beslissing

42. De raad van bestuur verklaart het bezwaar gegrond voor zover dit ziet op de onjuiste toepassing van de antimisbruikbepaling en zal overgaan tot openbaarmaking van de



documenten als bedoeld onder nummers 33 en 39 met uitzondering van de daarin vervatte persoonsgegevens.

43. 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,
namens deze,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
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 Amsterdam, Afdeling publiekrecht, team bestuursrecht algemeen: postbus 75850, 1070 AW Amsterdam. Bij het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Meer informatie: www.rechtspraak.nl.