



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Kenmerk verzoek: 14530 / 01.248.165

Kenmerk besluit: 14530 / 01.258.544

Openbaarmaking onder kenmerk: 14530 / 01.256.634

Eerste 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 ontvangen tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).
2. Bij brief van 4 oktober 2021 is de ontvangst van het Wob-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.
3. De op derde-belanghebbenden betrekking hebbende stukken zijn aan die belanghebbenden toegezonden met de uitnodiging een zienswijze te geven op voorgenomen openbaarmaking. Deze zienswijzen zijn ontvangen op 10 en 19 januari en 16, 17 en 21 februari 2022.

2 Wettelijk kader

4. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Wob. Uitgangspunt van de Wob 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 10 en 11 van de Wob 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



- bepert 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.

4 Aangetroffen informatie

8. Op basis van het verzoek is een groot aantal documenten aangetroffen. Daarom besluit de Kansspelautoriteit om deze openbaar te maken in diverse afzonderlijke (deel)besluiten. Het onderhavige deelbesluit is het eerste deelbesluit. De beschrijving van de documenten die hierbij openbaar worden gemaakt is opgenomen in elf inventarislijsten, die als bijlagen A, L, M, O, P, Q, R, S, T, U en V bij dit deelbesluit zijn gevoegd. In dit deelbesluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de betreffende inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

5 Beoordeling

9. 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 reden waarom de Kansspelautoriteit een aantal documenten niet of slechts deels openbaar maakt, volgt uit hetgeen hieronder is opgenomen onder de kopjes 'Algemene overwegingen' en 'Overwegingen per inventarislijst'.
10. 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 informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden en informatie die geen betrekking heeft op bestuurlijke aangelegenheden. 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'.
11. Verzoeker heeft onder meer verzocht om alle afschriften die betrekking hebben op de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand. Gelet op de overige inhoud van het verzoek begrijpt de Kansspelautoriteit dit onderdeel van het verzoek als alleen betrekking hebbend op artikel 3.8 van die beleidsregels.



12. Het is vast beleid van de Kansspelautoriteit dat zij, conform artikel 6, vijfde lid, van de Wob, documenten twee weken na het besluit feitelijk openbaar maakt. Omdat zij van mening is dat in dit concrete geval derden naar verwachting geen bedenkingen zullen hebben, maakt zij de documenten waarop het onderhavige deelbesluit ziet, echter direct openbaar.

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 10 en 11 van de Wob 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 10, tweede lid, onder d, van de Wob 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 '10.2.d'. Onder 'Overwegingen per inventarislijst' volgt een nadere toelichting.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

18. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob 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. Een soortgelijke overweging geldt voor de directeur van de Nederlandse Online Gambling Organisatie en voor de minister voor Rechtsbescherming (hierna: de minister). 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

Onevenredige bevoor- of benadeling

22. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft de verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Daarbij is van belang dat door het verstrekken van informatie andere belangen dan de eerder genoemde te zeer worden geschaad.

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

² ABRvS 4 juni 2008, 200706367/1.

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



23. Er zijn onder andere bedrijfs(namen) aangetroffen waarvoor geldt dat het belang van het voorkomen van onevenredig nadeel zwaarder moet wegen dan openbaarmaking van de bedrijfs(naam). In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met: 10.2.g. Onder 'Overwegingen per inventarislijst' volgt een nadere toelichting.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

24. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob blijft verstrekking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen achterwege in geval de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.
25. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob wordt onder intern beraad 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.
26. 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.
27. Volgens artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob wordt onder persoonlijke beleidsopvatting verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.
28. Met de in artikel 11 van de Wob 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.

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

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



29. 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.
30. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met: 11.1. In de meeste van die gevallen wordt niet nader per document gemotiveerd waarom de desbetreffende gegevens niet openbaar worden gemaakt, aangezien dat niet is vereist.
31. 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 11 van de Wob. 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. In de inventarislijsten wordt slechts vermeld dat er concepten zijn van een openbaar gemaakte definitieve versie.
32. Met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob 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 van de inhoud ervan af.

Overige gronden om gegevens niet openbaar te maken

33. Sommige documenten bevatten gegevens die niet te beschouwen zijn als een bestuurlijke aangelegenheid als bedoeld in artikel 1 van de Wob. Hierbij moet vooral gedacht worden aan privé-informatie in e-mails, bijvoorbeeld over vrijetijdsbesteding. Deze gegevens worden daarom onleesbaar gemaakt met de vermelding 'Geen bestuurlijke aangelegenheid'.



34. Verzoeker heeft een verzoek van gelijke strekking gericht aan de minister. Dat heeft tot gevolg dat de relevante gegevens die zowel bij het ministerie van Justitie & Veiligheid (hierna: het ministerie) als bij de Kansspelautoriteit aanwezig zijn, onder beide verzoeken vallen. Uit het oogpunt van efficiëntie worden daarom gegevens die bij beide aanwezig zijn en die betrekking hebben op bijeenkomsten van medewerkers van het ministerie enerzijds en medewerkers van de Kansspelautoriteit anderzijds, enkel door de minister openbaar gemaakt. De Kansspelautoriteit maakt deze gegevens dus niet openbaar en verwijst daartoe naar de daarover te nemen of reeds genomen (deel)besluiten van de minister.
35. Verzoeker heeft eveneens een verzoek van gelijke strekking gericht aan de minister van Financiën. Dat heeft tot gevolg dat de relevante gegevens die zowel bij het ministerie van Financiën als bij de Kansspelautoriteit aanwezig zijn, onder beide verzoeken vallen. Uit het oogpunt van efficiëntie worden daarom gegevens die bij beide aanwezig zijn en die betrekking hebben op overleggen tussen medewerkers van het ministerie van Financiën enerzijds en medewerkers van de Kansspelautoriteit anderzijds, enkel door de minister van Financiën openbaar gemaakt. De Kansspelautoriteit maakt deze gegevens dus niet openbaar en verwijst daartoe naar de daarover te nemen of reeds genomen (deel)besluiten van de minister van Financiën.

7 Overwegingen per inventarislijst

36. Als bijlagen bij dit besluit is een aantal inventarislijsten gevoegd. Deze inventarislijsten geven een overzicht van de openbaar te maken documenten. Aan de betreffende lijsten is steeds een specifieke letter toegekend. De documenten waarnaar verwezen wordt in de inventarislijsten zijn aangeduid met de letter van die inventarislijst 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 slechts een deel van alle inventarislijsten bijgevoegd, te weten de lijsten A, L, M, O, P, Q, R, S, T, U en V.
37. Sommige unieke nummers ontbreken. Er zijn bijvoorbeeld geen nummers M5 en M6. Dit betreft steeds documenten die aanvankelijk verzameld waren ten behoeve van openbaarmaking, maar waarvan later werd vastgesteld dat zij niet openbaar gemaakt worden. Dit is het geval als blijkt dat de betreffende gegevens integraal in andere openbaar te maken documenten zijn opgenomen,⁶ in geval van doublures van documenten, of als de betreffende documenten bij nadere beschouwing geheel buiten de reikwijdte van het verzoek blijken te vallen. Uit het oogpunt van efficiëntie is besloten de lijsten daar niet steeds op aan te passen.

⁶ Een document kan bijvoorbeeld bestaan uit een enkel e-mailbericht, dat als onderdeel van een e-mailwisseling in een ander document terugkomt.



38. Inventarislijst A gaat over documenten met betrekking tot de beantwoording van vragen van leden van de Tweede Kamer. De andere hierboven genoemde inventarislijsten hebben betrekking op het beleid van de Kansspelautoriteit ten aanzien van online kansspelen die zonder vergunning worden aangeboden, dat in het najaar van 2021 in werking is getreden.

7.1 Inventarislijst A

39. Inventarislijst A betreft communicatie tussen medewerkers van de Kansspelautoriteit en het ministerie over de beantwoording van Kamervragen aan de minister. Document A1 heeft betrekking op Kamervragen van het lid Kuiken aan de minister. De definitieve antwoorden op deze vragen zijn op 15 maart 2021 openbaar gemaakt in het Aangangsel van Handelingen 2020 – 2021, nr. 2013. De andere documenten genoemd in inventarislijst A hebben betrekking op Kamervragen van het lid Van Nispen aan de minister. De definitieve antwoorden op deze vragen zijn op 15 maart 2021 openbaar gemaakt in het Aangangsel van Handelingen 2020 – 2021, nr. 2012. Conceptantwoorden worden niet openbaar gemaakt omdat zij, voor zover zij afwijken van de definitieve antwoorden, beschouwd moeten worden als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat.

7.2 Inventarislijst L

40. De Kansspelautoriteit heeft in Inventarislijst L documenten opgenomen die betrekking hebben op het proces van publicatie in de Staatscourant van de nieuwe boetebeleidsregels voor aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. Die zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 22 september 2021, nummer 41413. Er zijn overigens diverse concepten van dit document aangetroffen. Voor zover deze concepten verschillen van de openbaar gemaakte beleidsregels, dienen die verschillen beschouwd te worden als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, van de Wob. Deze concepten worden daarom niet openbaar gemaakt.

7.3 Inventarislijst M

41. Inventarislijst M heeft betrekking op documenten die zien op een memo over het nieuwe boetebeleid dat is besproken in een vergadering van het managementteam van de Kansspelautoriteit van 21 juni 2021. De meeste documenten gaan over de voorbereiding van het memo.

42. In document M2 wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden uitgerekend hoe de voorgestelde methode om de hoogte van de boete te bepalen, uitpakt. Daarbij is gebruik gemaakt van de gegevens over bepaalde aanbieders van kansspelen zonder



vergunning. De Kansspelautoriteit is van mening dat deze aanbieders onevenredig worden benadeeld als hun identiteit in dit verband openbaar wordt gemaakt. Daarom worden de gegevens waaruit hun identiteit blijkt of afgeleid kan worden, onleesbaar gemaakt.

43. In document M4 wordt een verwijzing gemaakt naar gegevens die van een derde zijn verkregen. Als bekend wordt dat de Kansspelautoriteit over die gegevens beschikt, kan dat haar schaden in haar mogelijkheden om effectief toezicht te houden. Bovendien heeft deze derde de gegevens verstrekt onder voorwaarde dat ze niet aan andere derden verstrekt mogen worden. Als deze gegevens openbaar gemaakt zouden worden, kan dat niet alleen deze derde schaden, maar kan dat ook als effect hebben dat zulke gegevens in de toekomst niet meer aan de Kansspelautoriteit verstrekt worden. Deze gegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt met een verwijzing naar zowel artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, als artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.
44. Ook in dat document worden voorstellen gedaan over hoe toezicht gehouden kan worden. Als deze informatie openbaar gemaakt kan worden, kan dat schadelijk zijn voor een effectief toezicht. Bovendien betreft het hier voorstellen van medewerkers over hoe het toezicht vormgegeven zou kunnen worden. Zulke voorstellen zijn dus te kwalificeren als persoonlijke beleidsopvattingen. Deze gegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt met een verwijzing naar zowel artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, als artikel 11, eerste lid, van de Wob.
45. In datzelfde document spreekt een medewerker van de Kansspelautoriteit het vermoeden uit dat een bepaalde aanbieder van online kansspelen mogelijk minder verdient per spelersbezoek aan zijn website dan andere aanbieders verdienen per spelersbezoek aan hun websites. Omdat het hier gaat om een veronderstelling die dus ook onjuist zou kunnen zijn en daarmee de betreffende aanbieder zou kunnen schaden, is de naam van die aanbieder weggelakt.
46. Document M14 is het betreffende memo. Dit memo is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Een gedeelte ervan is onleesbaar gemaakt. Het gaat om een beschrijving van juridische risico's waarvoor de opstellers waarschuwen. Vanzelfsprekend zijn dit in de eerste plaats persoonlijke beleidsopvattingen. In de tweede plaats zou openbaarmaking van de beschrijving van deze risico's de Kansspelautoriteit onevenredig kunnen benadelen in toekomstige procedures waarin boetes worden betwist.
47. Daarnaast zijn er diverse concepten van het memo aangetroffen. Voor zover deze concepten verschillen van het openbaar gemaakte memo, dienen die verschillen



beschouwd te worden als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, van de Wob. Deze concepten worden daarom niet openbaar gemaakt.

7.4 Inventarislijst O

48. Inventarislijst O heeft betrekking op documenten die zien op intern overleg over de nieuwe boetebeleidsregels die intern zijn besproken in september 2021. De meeste documenten gaan over de voorbereiding van een daartoe opgesteld memo.
49. Documenten O1, O16 en O17 vormen samen feitelijk een vreemd eend in de bijt, maar gelet op het verzoek vallen ze wel binnen de reikwijdte daarvan. Het betreft namelijk een memo uit januari 2019 waarin wordt geadviseerd om het destijds geldende boetebeleid aan te passen. Dit beleid, dat al openbaar is, is per 1 oktober 2021 komen te vervallen. Uit document O1 blijkt dat de raad van bestuur de al opgelegde boete voor een bepaalde aanbieder eigenlijk te laag vond, maar dat de toen geldende beleidsregels aan een hogere boete in de weg stonden. De Kansspelautoriteit is van mening dat de bekendmaking van de naam van deze aanbieder onevenredig bezwarend voor hem is. Deze naam wordt daarom niet openbaar gemaakt.
50. Document O7 is het betreffende memo van 2 september 2021. In dit memo is één zinsdeel weggelakt omdat daarin wordt uitgelegd hoe aanbieders van illegale kansspelen het toezicht door de Kansspelautoriteit kunnen dwarsbomen. Openbaarmaking van deze opmerking kan dus schadelijk zijn voor de effectiviteit van het toezicht. Deze passage wordt daarom onleesbaar gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob. Daarnaast zijn er nog concepten van dit memo aangetroffen. Voor zover deze concepten verschillen van het openbaar gemaakte memo, dienen die verschillen beschouwd te worden als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, van de Wob. Deze concepten worden daarom niet openbaar gemaakt.
51. Document O8 bevat vragen en opmerkingen over het memo die leden van het managementteam met elkaar en met de opstellers van het memo hebben gedeeld. Daarvoor gebruiken zij de applicatie 'Petear'. Het gaat hier om persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad. De meeste daarvan worden openbaar gemaakt, maar enkele worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob.
52. In document O10 zijn de in het vorige randnummer bedoelde vragen en opmerkingen voorzien van commentaar en concept-antwoorden van enkele medewerkers van de Kansspelautoriteit. Dit commentaar en die concept-antwoorden dienen beschouwd te worden als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in



artikel 11, eerste lid, van de Wob. Dit document wordt daarom in zijn geheel niet openbaar gemaakt.

53. Document O14 is het verslag van de vergadering van de raad van bestuur waarin onder meer de nieuwe boetebeleidsregels zijn besproken. Daarin is ook gesteld dat er mogelijk een risico is dat aan effectief toezicht in de weg kan staan. Openbaarmaking van deze stelling weegt daarom niet op tegen het belang van openbaarheid. Bovendien betreft het hier een persoonlijke beleidsopvatting en ook daarom wordt deze stelling niet openbaar gemaakt.

7.5 Inventarislijst P

54. Inventarislijst P betreft documenten die gerelateerd zijn aan het nieuwsbericht dat de Kansspelautoriteit heeft besteed aan de nieuwe boetebeleidsregels. Dit nieuwsbericht werd op 21 september 2021 gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit met als titel '*Ksa: nieuwe aanpak illegale online kansspelaanbieders*'. De Kansspelautoriteit verwijst voor de inhoud van dit bericht naar haar website.
55. Er zijn diverse concepten van dit document aangetroffen. Voor zover deze concepten verschillen van het openbaar gemaakte nieuwsbericht, dienen die verschillen beschouwd te worden als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob. Deze concepten worden daarom niet openbaar gemaakt.

7.6 Inventarislijst Q

56. Inventarislijst Q betreft documenten die betrekking hebben op de boetebeleidsregels en die nog niet onder de eerder genoemde inventarislijsten zijn opgenomen. De documenten gaan onder meer over de vraag waarop het bedrag van de boete gebaseerd moet worden.
57. In documenten Q1 en Q10 is aan de hand van praktijkvoorbeelden uitgerekend hoe de voorgestelde methode om de hoogte van de boete te bepalen, uitpakt. Daarbij is gebruik gemaakt van de gegevens over bepaalde aanbieders van kansspelen zonder vergunning. De Kansspelautoriteit is van mening dat deze aanbieders onevenredig worden benadeeld als hun identiteit in dit verband openbaar wordt gemaakt. Daarom worden de gegevens waaruit hun identiteit blijkt of afgeleid kan worden, onleesbaar gemaakt.
58. Daarnaast wordt in document Q10 uitgelegd welke mogelijke problemen er kunnen ontstaan bij het toezicht houden op illegale aanbieders en worden er voorstellen gedaan over hoe deze problemen kunnen worden opgelost. Openbaarmaking van



deze gegevens kan illegale aanbieders in de kaart spelen en bovendien zijn deze gegevens te beschouwen als persoonlijke beleidsopvattingen. Zij worden daarom niet openbaar gemaakt. Een deel van deze gegevens is ook opgenomen in document Q33. Om dezelfde redenen worden die gegevens in document Q33 dus eveneens niet openbaar gemaakt.

59. In document Q10 is op de tweede pagina een passage onleesbaar gemaakt, omdat daarin een probleem wordt benoemd dat toezicht zou kunnen bemoeilijken of minder effectief maken. Dat betekent dat gesanctioneerde partijen daarvan misbruik kunnen maken als dat openbaar wordt. Daarom wordt deze passage niet openbaar gemaakt met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob. Deze passage is tevens op te vatten als een persoonlijke beleidsopvatting van de auteur van de tekst. Ook daarom wordt de betreffende tekst niet openbaar gemaakt.
60. Verder bevat document Q10 gegevens (waaronder grafieken) die de Kansspelautoriteit van een derde heeft gekregen ten behoeve van haar toezichtstaken. Deze derde heeft daarbij bedongen dat deze gegevens niet verder verspreid mogen worden. Als deze gegevens openbaar gemaakt zouden worden, zouden de belangen van deze derde onevenredig beschadigd worden. Bovendien bestaat er een aanzienlijke kans dat die derde in de toekomst weigert zulke gegevens aan de Kansspelautoriteit te verstrekken als deze openbaar gemaakt worden. Daardoor zou de Kansspelautoriteit belemmerd worden in haar toezicht.
61. In document Q12 worden gegevens besproken van aanbieders aan wie eerder een boete is opgelegd. De Kansspelautoriteit is van mening dat deze aanbieders onevenredig worden benadeeld als hun identiteit in dit verband openbaar wordt gemaakt. Daarom worden de gegevens waaruit hun identiteit blijkt of afgeleid kan worden, onleesbaar gemaakt. Bovendien worden in datzelfde document mogelijke verklaringen gegeven voor bepaalde uitkomsten. Die mogelijke verklaringen zijn te beschouwen als persoonlijke beleidsopvattingen van de betreffende medewerker van de Kansspelautoriteit. Deze gegevens worden (ook) daarom niet openbaar gemaakt. Ook geeft een medewerker van de Kansspelautoriteit zijn mening over hoe bepaalde uitdagingen aangepakt zouden moeten worden. Deze mening is te beschouwen als een persoonlijke beleidsopvatting en wordt daarom niet openbaar gemaakt.
62. Document Q13 bevat de mening van een medewerker van de Kansspelautoriteit over het product van een bepaald bedrijf. Deze mening is te beschouwen als een persoonlijke beleidsopvatting en bovendien kan door het openbaar maken van deze tekst het betreffende bedrijf onevenredig nadeel ondervinden. Daarom wordt deze passage niet openbaar gemaakt.



63. In document Q14 wordt een probleem gesignaleerd met betrekking tot het effectief houden van toezicht. Openbaarmaking daarvan leidt ertoe dat aanbieders hiervan gebruik kunnen maken om effectief toezicht te belemmeren. Dit belang weegt niet op tegen openbaarmaking van deze tekst. Daarnaast wordt voorgesteld hoe een bepaald probleem aangepakt zou kunnen worden. Dit is te beschouwen als een persoonlijke beleidsopvatting en daarom wordt deze tekst niet openbaar gemaakt. Ten slotte worden de gegevens van enkele aanbieders gebruikt als rekenmateriaal. Omdat deze aanbieders hierdoor ten onrechte met een overtreding zouden kunnen worden geassocieerd en zij daardoor onevenredig nadeel kunnen lijden, worden deze gegevens niet openbaar gemaakt.
64. In document Q16 wordt een aantal voorstellen gedaan over hoe het boetebeleid concreet zou kunnen worden ingevuld. Dit zijn persoonlijke beleidsopvattingen die daarom niet openbaar gemaakt worden.
65. Document Q24 bevat gegevens over een bepaalde aanbieder en mogelijke interpretaties daarvan door een medewerker van de Kansspelautoriteit. Indien de identiteit van die aanbieder openbaar wordt gemaakt ondervindt hij daarvan onevenredig nadeel omdat hij in verband wordt gebracht met een overtreding. Bovendien zijn de genoemde interpretaties te beschouwen als persoonlijke beleidsopvatting.
66. Document Q40 bevat de tekst van een conceptversie van de boetebeleidsregels met commentaar daarop van een medewerker van de Kansspelautoriteit. Voor zover de concepttekst afwijkt van de openbaar gemaakte versie is die tekst te beschouwen als een persoonlijke beleidsopvatting. Datzelfde geldt voor het commentaar op die concepttekst. Deze gegevens worden daarom niet openbaar gemaakt.
67. Document Q58 bevat enkele persoonlijke aantekeningen van een medewerker van de Kansspelautoriteit. Daarin wordt een specifieke aanbieder genoemd. Als diens naam en de bijbehorende gegevens openbaar gemaakt zouden worden, zou deze aanbieder ten onrechte met een overtreding geassocieerd kunnen worden, waardoor hij onevenredig benadeeld wordt. Dit belang weegt op tegen het belang van openbaarheid.

7.7 Inventarislijst R

68. Inventarislijst R heeft betrekking op de totstandkoming van een brief van de minister. Deze brief is op 20 september 2021 aan de Tweede Kamer verzonden.⁷

⁷ Tweede Kamer 2020-2021, 24557, nr. 176.



69. De meeste documenten die op deze inventarislijst worden vermeld, zijn documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daarin zijn persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen. Een deel daarvan wordt openbaar gemaakt, maar er zijn ook uitzonderingen. In die gevallen hecht de Kansspelautoriteit een groter belang aan de mogelijkheid voor ambtenaren om intern vrijelijk hun mening te kunnen uiten dan aan het belang van openbaarheid.
70. Er zijn ook concepten van de brief aan de Tweede Kamer aangetroffen. De Kansspelautoriteit maakt deze concepten niet openbaar onder verwijzing naar de motivering als bedoeld onder randnummer 31 van dit besluit.

7.8 Inventarislijst S

71. Inventarislijst S heeft betrekking op documenten over de communicatie over het nieuwe handhavingsbeleid. Dit handhavingsbeleid is per 1 november 2021 in werking getreden. Op 21 september 2021 is hierover een nieuwsbericht gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit met als titel '*Ksa: nieuwe aanpak illegale online kansspelaanbieders*'. Zie daarvoor ook onderdeel 7.5 van dit besluit. De Kansspelautoriteit verwijst voor de inhoud van dit bericht naar haar website.
72. Documenten S4, S9 en S13 bevatten namen van aanbieders van online kansspelen waarvan in een intern document van de Kansspelautoriteit wordt gesteld dat ze illegale aanbieders zijn. De namen van deze aanbieders worden niet openbaar gemaakt omdat zij daardoor onevenredig benadeeld kunnen worden.

7.9 Inventarislijst T

73. Inventarislijst T heeft betrekking op een memo waarin aan de raad van bestuur werd voorgesteld om het handhavingsbeleid, in het bijzonder de prioriteringscriteria, aan te passen met ingang van 1 november 2021. De raad van bestuur heeft daarmee ingestemd, wat geleid heeft tot het handhavingsbeleid dat op 22 september 2021 bekend is gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.⁸ Het memo en de daaraan voorafgaande werkdocumenten zijn derhalve documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen zijn daarom onleesbaar gemaakt.
74. Tevens zijn er conceptversies aangetroffen van het betreffende memo, waarin ook opmerkingen staan van medewerkers van de Kansspelautoriteit. Voor zover de concepttekst afwijkt van de openbaar gemaakte versie is die tekst te beschouwen als persoonlijke beleidsopvatting. Datzelfde geldt voor het commentaar op die

⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/handhavingsbeleid-prioritering/>.



concepttekst. Deze documenten worden daarom in het geheel niet openbaar gemaakt.

7.10 Inventarislijst U

75. De documenten die zijn vermeld in inventarislijst U hebben voornamelijk betrekking op de totstandkoming van het al genoemde handhavingsbeleid dat op 1 november 2021 in werking is getreden. Sommige documenten bevatten tegelijkertijd ook passages over andere onderwerpen, bijvoorbeeld de handhavingsstrategie van de Kansspelautoriteit.
76. In document U2 wordt een probleem gesignaleerd met betrekking tot het effectief houden van toezicht. Openbaarmaking daarvan leidt ertoe dat aanbieders hiervan gebruik kunnen maken om effectief toezicht te belemmeren. Dit belang weegt niet op tegen openbaarmaking van deze tekst.
77. Document U13 betreft aantekeningen van een medewerker van de Kansspelautoriteit. Deze zijn alleen bedoeld voor de medewerker zelf. Het document bevat de mening van de medewerker over een bepaalde aanbieder. Openbaarmaking van deze mening zou die aanbieder kunnen benadelen. Mede daarom wordt deze passage niet openbaar gemaakt.
78. Document U19 bevat een pagina met informatie over aanbieders van online kansspelen zonder vergunning, die mogelijk een vergunning gaan aanvragen. Als deze aanbieders weten welke informatie de Kansspelautoriteit over hen heeft (of juist niet over hen heeft), kunnen zij daar mogelijk misbruik van maken door niet naar waarheid te verklaren op het aanvraagformulier voor een vergunning, in de wetenschap dat de Kansspelautoriteit niet weet dat zij niet naar waarheid verklaren. In dat geval wordt de Kansspelautoriteit onevenredig benadeeld. Daarom worden deze gegevens niet openbaar gemaakt.
79. Het document bevat tevens een overzicht van bedrijven die een betaaldienst verlenen aan aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. Omdat zij hierdoor in verband met een overtreding worden gebracht, zouden zij door openbaarmaking onevenredig benadeeld worden. De Kansspelautoriteit maakt om die reden dit overzicht niet openbaar. Ook wordt in dat document een voorstel gedaan over hoe om te gaan met spelers die bij illegale aanbieders spelen. Effectief toezicht zou worden belemmerd als dit voorstel nu al openbaar zou zijn. Het belang van openbaarheid weegt daar niet tegenop. Daarom wordt deze passage niet openbaar gemaakt.



80. In documenten U37 en U38 staan passages, waarvan illegale aanbieders zouden kunnen profiteren als zij er kennis van nemen. Daardoor zou de Kansspelautoriteit belemmerd worden in het effectief houden van toezicht. Dat belang weegt zwaarder dan het belang van openbaarheid. Daarom worden deze passages niet openbaar gemaakt.
81. Document U44 bevat gegevens waarvan illegale aanbieders zouden kunnen profiteren als zij daarover de beschikking zouden hebben, waardoor effectief toezicht door de Kansspelautoriteit belemmerd wordt. Het belang van de Kansspelautoriteit om effectief toezicht te kunnen houden weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarheid. Deze gegevens worden daarom niet openbaar gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob.
82. In document U56 is een passage onleesbaar gemaakt. Deze gaat over de wijze waarop de Kansspelautoriteit wil omgaan met spelers die illegaal gokken. Als deze tekst openbaar gemaakt zou worden, zou dat schadelijk kunnen zijn voor het toezicht dat de Kansspelautoriteit hierop houdt.
83. In document U59 worden enkele aanbieders van kansspelen genoemd. Deze gegevens zijn weggelakt omdat anders mogelijk ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat deze aanbieders een overtreding hebben begaan. Openbaarmaking zou hen dan onevenredig kunnen benadelen. Daarnaast wordt in het document het een en ander gesteld dat zou kunnen duiden op kwetsbaarheden in het toezicht. Om te voorkomen dat derden daarvan misbruik maken worden deze gegevens niet verstrekt. Ten slotte bevat het document ook enkele persoonlijke opvattingen over hoe handhaving vormgegeven zou kunnen worden. Deze opvattingen worden eveneens niet openbaar gemaakt.

7.11 Inventarislijst V

84. Inventarislijst V heeft betrekking op de handhavingsstrategie met betrekking tot onder meer illegaal aanbod van online kansspelen, die de Kansspelautoriteit sinds het najaar van 2021 hanteert. Deze documenten hebben ook betrekking op de vraag hoe de Kansspelautoriteit haar organisatie wil inrichten om haar handhavingstaken adequaat uit te kunnen voeren na 1 oktober 2021. Aangezien het verzoek geen betrekking heeft op gegevens over de interne organisatie van de Kansspelautoriteit, vallen die gegevens buiten de reikwijdte van het verzoek. Overigens komen deze gegevens ook voor in documenten die in andere inventarislijsten worden vermeld.



85. In document V8 wordt een aantal risico's benoemd. Als deze bekend worden, kunnen derden daar misbruik van maken, waardoor effectief toezicht bemoeilijkt wordt. Het belang van toezicht weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Deze gegevens worden daarom niet openbaar gemaakt.
86. Document V28 is de handhavingsstrategie van de Kansspelautoriteit, zoals vastgesteld door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. Deze wordt geheel openbaar gemaakt, op twee passages na. Als deze bekend worden, kunnen derden daar misbruik van maken, waardoor effectief toezicht bemoeilijkt wordt. Het belang van toezicht weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Deze gegevens worden daarom niet openbaar gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob.

8 Beslissing

87. 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 (<http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/besluiten-wob/>).
88. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.

Den Haag, 25 februari 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

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

Verzonden op: 25 februari 2022

**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 bewaarschrift moet worden gericht aan de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, 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.

Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.