



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

Kenmerk verzoek: 18702 / 01.325.889

Kenmerk besluit: 18702 / 01.342.044

Openbaarmaking onder nummer: 18702/ 01.343.082

Deelbesluit 1

1 Verzoek

1. Op 24 september 2024 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per e-mail een verzoek om informatie ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. De ontvangst van het Woo-verzoek is per brief van 7 oktober 2024 bevestigd. In die brief is de beslistermijn verdaagd met twee weken wegens de omvang van het verzoek.
3. Per brief van 7 november 2024 is de beslistermijn opgeschort in verband met het opvragen van zienswijzen bij derde-belanghebbenden.
4. Bij e-mail van 23 december 2024 is, met instemming van verzoeker, de beslistermijn verlengd tot 24 januari 2025. De behandeling van het verzoek heeft nadien vertraging opgelopen. Verzoeker is hiervan op 27 januari, 24 februari en 11 maart 2025 telefonisch op de hoogte gehouden.
5. Bij het verzoek om een zienswijze zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken. Voor zover van toepassing is daarbij verwezen naar de in paragraaf 6 van dit besluit genoemde uitzonderingsgronden op openbaarmaking.
6. Gelet op de omvang van het verzoek en het belang van een overzichtelijke behandeling wordt het verzoek afgedaan in deelbesluiten. Dit eerste deelbesluit betreft een deel van de dagjournaals en de documenten die opgesomd staan in



randnummer 11 onder de punten 2, 4 en 5. Op een later moment volgt een tweede deelbesluit over de overige dagjournals en de stukken genoemd onder punt 3.

2 Wettelijk kader

7. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Woo. 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 van hetzelfde artikel vermeldt verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
8. 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 dus dat die informatie voor een ieder openbaar gemaakt wordt.
9. 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.
10. 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.¹

3 Inhoud van het verzoek

11. Het verzoek heeft betrekking op openbaarmaking van de volgende documenten:

1. alle dagjournals betreffende alle online kansspelaanbieders en bevorderaars die al dan niet (uiteindelijk) gesanctioneerd zijn op grond van artikel 1, eerste lid onder a en/of b van de Wet op de Kansspelen, in de periode 2012 tot en met 2021;
2. onder verwijzing naar de memo 'gelijk speelveld' van 6 maart 2013, besproken tijdens de bestuursvergadering van 19 maart 2013, wordt er verzocht om

¹ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3100.



openbaarmaking van alle stukken waaruit blijkt wanneer deze memo nader is besproken, uitgewerkt en welke keuzes zijn gemaakt, met name ten aanzien van de scenario's genoemd onder punt 3;

3. openbaarmaking van alle niet eerder openbaar gemaakte stukken, waarin de woorden 'overgang', 'kanalisatie', 'transitie' en samengestelde woorden voorkomen, zoals openbaarmaking van alle niet eerder openbaar gemaakte stukken, waarin de woorden 'overgang', 'kanalisatie', 'transitie' en samengestelde woorden voorkomen, zoals het woord 'transitiefase', 'overgangsfase' en 'kanalisatiegraad' over de periode 1 april 2012 tot 1 oktober 2021;
 4. de ongecensureerde versie van bijlage 2b bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 met de titel Interventienotitie BWin;
 5. en tot slot wordt er verzocht om openbaarmaking van het handhavingsbeleid per 1/4/2012, zoals in voornoemde Interventienotitie genoemd, alsmede latere versies van dit handhavingsbeleid.
12. Met betrekking tot punt 3 in randnummer 11 is op 20 december 2024 met verzoeker overeengekomen dat gezocht zal worden met de zoektermen die genoemd staan onder punt 3 daar waar het betreft interne memo's en besluiten die aan het bestuur zijn voorgelegd.

4 Beoordeling Woo-verzoek

13. De raad van bestuur komt deels aan het verzoek tegemoet. Met dit eerste deelbesluit worden 79 dagjournaals en de documenten die opgesomd staan in randnummer 11 onder de punten 2, 4 en 5 (deels) openbaar gemaakt. Op een later moment volgt een tweede deelbesluit over de overige dagjournaals en de stukken genoemd onder punt 3.
14. De redenen waarom de raad van bestuur een deel niet openbaar maakt, zijn hieronder opgenomen onder '6 Overwegingen met betrekking tot te verstrekken documenten'.

5 Aangetroffen documenten

Dagjournaals en stukken n.a.v. memo 'gelijk speelveld'

15. Ten aanzien van stukken waaruit blijkt wanneer de memo 'gelijk speelveld' van 6 maart 2013 nader is besproken, uitgewerkt en welke keuzes zijn gemaakt en ten



aanzien van bijlage 2 bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 met de titel 'Interventienotitie BWin' is via de bestuurssecretaris gezocht in de stukken van de raad van bestuur over de periode 2012 tot en met 2021. Ook is gezocht in het registratiesysteem van de Kansspelautoriteit (Synergy), de e-mailboxen van betrokken medewerkers en op de G-schijf (fileservier van de Kansspelautoriteit). Ten aanzien van de dagjournaals is door medewerkers van de afdelingen Handhaving en Toezicht gezocht in Synergy, de e-mailboxen van betrokken medewerkers en op de G-schijf.

16. Op de inventarislijst staan alle na deze verrichte zoekslag aangetroffen stukken die geheel of gedeeltelijk voor openbaarmaking in aanmerking komen of die in het geheel niet openbaar gemaakt worden. Voor zover er delen van de documenten onleesbaar zijn gemaakt, wordt hierna toegelicht wat de redenen hiervoor zijn.

6 Overwegingen met betrekking tot te verstrekken documenten

Buiten reikwijdte van het verzoek

17. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in randnummer 11 van dit besluit. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden. Voor zover de aangetroffen documenten passages bevatten die inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, worden die passages om die reden niet verstrekt. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'Buiten reikwijdte verzoek'.
18. Zoals op 19 maart 2025 met verzoeker besproken, is dit het geval voor zover het informatie betreft die geen betrekking heeft op de handhaving van het online kansspel aanbod. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt met de aanduiding 'buiten reikwijdte verzoek'. Een uitzondering is gemaakt voor passages die informatie bevatten die reeds openbaar is. Hoewel deze informatie buiten de reikwijdte van het verzoek valt, dient het onleesbaar maken daarvan geen doel.

Bijzondere openbaarmakingsregeling

19. Delen van een dagjournaal valt buiten de reikwijdte van de Woo, nu een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is die voorgaat op de werking van de Woo, te weten de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is onder meer vermeld dat



de artikelen 22 en 23 van de Wwft worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling die derogeeft aan de werking van de Woo.

20. In het document is de informatie die op deze grond niet openbaar gemaakt wordt, voorzien van een blokje met '8.8/Wwft'.

Reeds openbare documenten

21. Een nieuwe versie van het handhavingsbeleid is op 1 november 2021 op de site van de Kansspelautoriteit openbaar gemaakt en staat op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. De Woo is niet van toepassing op reeds openbare documenten. De vindplaats van de eindversie van dit document staat aangegeven op de inventarislijst.

22. In Woo-besluit 14552 van 21 januari 2022 zijn meerdere memo's en stukken waaruit blijkt dat deze memo's nader zijn besproken, uitgewerkt en welke keuzes zijn gemaakt, openbaar gemaakt. Deze reeds openbaar gemaakte documenten kunnen niet nogmaals door de raad van bestuur openbaar worden gemaakt.²

23. *'Interventienotitie BWin'*

De raad van bestuur wijst erop dat Bijlage 2 bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 de besluitenlijst betreft en niet het document met de titel 'Interventienotitie BWin'. Het document onder de titel 'Interventienotitie BWin' behorende bij de bestuursvergadering van 18 juni 2013 betreft Bijlage 5b. Dat hetzelfde document twee verschillende bijlagennummers heeft gehad, komt omdat het document ook als ingelast agendapunt onder nummering 2b is opgenomen in de agenda van 25 juni 2013. De raad van bestuur heeft, na een herbeoordeling, besloten de eerder gelakte bedrijfsnaam in de 'Interventienotitie BWin' openbaar te maken. Voor een toelichting verwijst de raad van bestuur naar randnummers 39 tot en met 42.

Uitzonderingen op openbaarmaking

24. 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.
25. De volgende weigeringsgronden zijn in dit deelbesluit aan de orde.

² Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3100.



Artikel 5.1, tweede lid, onder d, Woo: Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

26. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Dit is het geval als de uitkomsten van de inspectie, controle of toezicht samenhangen met informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan belemmert. In deze gevallen weegt het belang van de inspectie, controle en toezicht zwaarder dan het belang van openbaarheid, omdat openbaarmaking van informatie inzicht zou geven in de controlestrategie van de Kansspelautoriteit. Dit kan leiden tot strategisch of berekenend gedrag van bepaalde bedrijven of individuen waardoor controles minder effectief worden. In de inventarislijst zijn de dagjournaals die op grond hiervan deels niet openbaar worden gemaakt, voorzien van de aanduiding '5.1.2.d'.
27. Evenmin worden op deze grond openbaar gemaakt de namen van private bedrijven en organisaties, niet zijnde overheidsorganisaties, waar de Kansspelautoriteit in het kader van onderzoek informatie heeft opgevraagd. Door openbaarmaking van deze namen wordt prijsgegeven welke partijen de Kansspelautoriteit benadert in haar onderzoeken. Het is daarbij onwenselijk dat inzicht wordt gegeven in de onderzoeksstrategieën. Hiermee wordt de effectiviteit van de gebruikte methoden en technieken belemmerd. Bovendien is de medewerking van deze bedrijven essentieel voor een doeltreffend toezicht- en handhavingsbeleid. Het is daarbij onwenselijk dat deze bedrijven in verband worden gebracht met (mogelijke) wetsovertreders.
28. Gezien het voorgaande acht de raad van bestuur het belang om niet hun namen of informatie zichtbaar te maken, zwaarder wegen dan het belang van de openbaarheid.

Artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

29. 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.
30. 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. Namen van personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Dit ligt anders voor 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.

31. 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.
32. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's verwijderd waaruit 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. Waar het @-teken zelf is weggelakt is dat als gevolg van een geautomatiseerd proces. De gedeeltes van de e-mailadressen die direct volgen op het @-teken zijn dus steeds leesbaar.
33. 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, worden voorzien van een blokje met '5.1.2.e'.
- Artikel 5.1, vijfde lid, Woo: Onevenredige bevoor- of benadeling**
34. 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.
35. Er zijn gegevens aangetroffen waarbij geldt dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder moet wegen dan openbaarmaking van die gegevens. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.1.5'.
36. In de dagjournaals worden namen genoemd van bedrijven die waren betrokken in het onderzoek naar het aanbod van kansspelen. Openbaarmaking van namen van bedrijven die (uiteindelijk) niet gesanctioneerd zijn kan onevenredig benadelend zijn en weegt niet op tegen het belang van openbaarmaking van de namen.



Openbaarmaking van het feit dat zij betrokken zijn geweest bij een onderzoek inzake illegale kansspelen kan leiden tot (ernstige) imagoschade.

37. Namen van bedrijven die betrokken waren bij een onderzoek naar het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, en ten aanzien van wie een overtreding is vastgesteld en (uiteindelijk) zijn gesanctioneerd, worden wel openbaar gemaakt. Immers, de namen van bedrijven die gesanctioneerd zijn, zijn conform het openbaarmakingsbeleid van de kansspelautoriteit reeds eerder openbaar gemaakt in een sanctiebesluit. Om die reden zijn de namen van de betreffende bedrijven niet gelakt in de documenten die met dit besluit worden verstrekt.

7 Zienswijzen derde-belanghebbenden

38. In reactie op de verzoeken om een zienswijze hebben meerdere belanghebbenden aangegeven geen bezwaar te hebben tegen (gedeeltelijke) openbaarmaking van de documenten, mits deze worden verstrekt in de vorm waarin de raad van bestuur voornemens is deze openbaar te maken en voor zover daarbij geen persoonsgegevens worden openbaar gemaakt.
39. Eén derde-belanghebbende heeft aangegeven dat haar belangen onevenredig zouden worden geschaad als gevolg van openbaarmaking van haar (merk)naam in een document uit 2013. De raad van bestuur volgt deze zienswijze niet, aangezien de betreffende derde-belanghebbende de gestelde onevenredige benadeling bij openbaarmaking van de (merk)naam niet heeft geconcretiseerd. Voor een geslaagd beroep op artikel 5.1, vijfde lid Woo is vereist dat het bestaan van nadeel wordt vastgesteld. Er moet aannemelijk worden gemaakt dat het nadeel onevenredig is én het belang bij het voorkomen van onevenredig nadeel moet worden afgewogen tegen het algemene of publieke belang bij openbaarmaking.
40. Het is vaste rechtspraak dat als bezwaarmakers de onredelijke benadeling en/of te lijden schade niet kunnen concretiseren, daaraan ook geen concreet belang gehecht kan worden. Zie daarvoor bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:7645), r.o. 7 en de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:484), r.o. 10.
41. De uitzonderingsgrond onevenredige benadeling kan alleen in uitzonderlijke gevallen worden ingeroepen. Daarbij geldt er bij een document ouder dan vijf jaar een zwaardere motiveringsplicht waarbij het bestuursorgaan moet motiveren waarom de



uitzonderingsgronden uit de Woo ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.

42. Gelet op het feit dat- zonder onderbouwing van een concreet onevenredig nadeel dat de derde-belanghebbende ondervindt- geen weigeringsgrond kan worden toegepast en het betreffende document algemeen feitelijk bekende informatie van meer dan twaalf jaar geleden bevat weegt het algemene of publieke belang van openbaarheid zwaarder. De raad van bestuur heeft de zienswijze van de betreffende derde- belanghebbende niet gehonoreerd.

8 Deelbesluit 1

43. De raad van bestuur gaat over tot openbaarmaking van de documenten die op de inventarislijst (bijlage 1) staan. Deze documenten worden gedeeltelijk openbaar gemaakt, met uitzondering van de in paragraaf 6 genoemde informatie.

44. Op grond van artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo, worden de documenten die op de inventarislijst staan, verstrekt en openbaar gemaakt, twee weken nadat dit besluit bekend is gemaakt.

45. Openbaarmaking van dit besluit, de inventarislijst en de documenten geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.

Den Haag, 9 mei 2025

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. L.M.A. Gimbrere
Hoofd afdeling Juridische Zaken en Vergunningen

Bezwaarclausule



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, postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op.

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.