



OPENBAAR

Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 15093 / 01.268.474

Kenmerk besluit: 15093 / 01.279.788

## Vierde deelbesluit

---

### 1 Procesverloop

1. Op 23 juni 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. Bij brief van 30 juni 2022 is de ontvangst van het verzoek is bevestigd.
3. Op 7 juli 2022 heeft naar aanleiding van dit verzoek een (online) overleg plaatsgevonden met verzoeker. Op 2 augustus 2022 vond een tweede gesprek over het verzoek plaats. Het verzoek omvat een zeer groot aantal documenten (circa 4.000). In de gesprekken van 7 juli 2022 en 2 augustus 2022 is het verzoek ingeperkt.
4. Verzoeker heeft laten weten dat hij geen bezwaar heeft tegen de overschrijding van de termijn, mits het verzoek met voortvarendheid zou worden behandeld en hij op de hoogte zou worden gehouden van de voortgang van de behandeling. Op de datum van dit derde deelbesluit heeft verzoeker zes tussenberichten ontvangen.
5. Gelet op de omvang van het verzoek en het belang van een overzichtelijke behandeling wordt het verzoek zoveel mogelijk per onderwerp worden afgedaan in deelbesluiten. Verzoeker heeft inmiddels drie deelbesluiten ontvangen. Deze zijn gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.

Het eerste deelbesluit betrof inzage in documenten op grond van artikel 5.7 Woo. Het tweede deelbesluit betrof de contacten van de Kansspelautoriteit met de Autoriteit Consument en Markt, de Stichting Reclame Code en het Commissariaat voor de Media, documenten betreffende tijdvensters voor kansspelreclame op



televisie en over de Reclamecode Online Kansspelen. Het derde deelbesluit betrof documenten m.b.t. het gebruik van rolmodellen in reclame voor online kansspelen door vergunninghouders. Er zullen nog enkele deelbesluiten volgen, waaronder beleidsregels van de Kansspelautoriteit, contacten met het Ministerie van Justitie en Veiligheid over regelgeving en Kamervragen, en contacten met vergunninghouders.

6. Dit vierde deelbesluit betreft documenten met betrekking tot bonussen, spaarprogramma's, sponsoring en gratis deelname.
7. Voorafgaand aan het nemen van dit besluit, zijn zienswijzen ingewonnen bij:
  - a. het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
  - b. Stichting Reclame Code.
8. Bij de verzoeken om zienswijze zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken, waarvoor waar van toepassing verwezen wordt naar de hieronder besproken uitzonderingsgronden op openbaarmaking. Er is een zienswijze ontvangen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en deze is in de betreffende documenten verwerkt. Er is geen zienswijze ontvangen van de Stichting Reclame Code.

## 2 Wettelijk kader

9. 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.
10. 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.
11. 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.

## 3 Inhoud van het verzoek

12. Het verzoek van 23 juni 2022, zoals het luidt na inperking, betreft openbaarmaking van documenten over reclame door houders van een vergunning voor het aanbieden



van kansspelen op afstand. Zoals gezegd betreft dit deelbesluit een deel van dit verzoek (randnummers 5 en 6).

13. De betreffende documenten zijn opgenomen op inventarislijsten. In de documenten zijn de ontvangen zienswijzen verwerkt.

14. Er zijn vier inventarislijsten:

- Inventarislijst 1a betreft documenten die openbaar worden gemaakt en waarvoor geen zienswijze is opgevraagd bij derde-belanghebbenden.
- Inventarislijst 1b betreft documenten die openbaar worden gemaakt nadat een zienswijze is opgevraagd.
- Inventarislijst 2a betreft niet openbaar te maken documenten over bonussen;
- Inventarislijst 2b betreft niet openbaar te maken documenten over sponsoring.

## 4 Beoordeling Woo-verzoek

15. De Kansspelautoriteit heeft besloten grotendeels aan het verzoek, zoals beschreven in randnummer 12, 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.

### *Buiten reikwijdte van het verzoek*

16. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in randnummer 12 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. 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 'BRV', dat is: 'buiten reikwijdte verzoek'. Een uitzondering wordt gemaakt voor passages die informatie bevatten die al openbaar is. Deze informatie valt weliswaar buiten de reikwijdte van het verzoek, maar het onleesbaar maken hiervan dient geen doel.

### *Toegangsinformatie*

17. In documenten waarin links zijn opgenomen naar besloten of afgeschermd systemen en platforms of digitale bijeenkomsten, zijn deze links onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'toegangsinformatie' (systemen en platforms) of 'toegangsgegevens' (bijeenkomsten). Hiermee wordt bescherming geboden tegen



onrechtmatige toegang tot die informatie door onbevoegde derden. Ook de namen van afgeschermdde platforms zijn onleesbaar gemaakt.

*Uitzonderingen op openbaarmaking*

18. 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.

19. De volgende weigeringsgronden zijn in dit deelbesluit aan de orde.

*Artikel 5.1, eerste lid, onder d, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer*

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.



24. 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 5.2 Woo: Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad*

25. 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. 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.

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. 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 wetsgeschiedenis 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 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.

28. Met de in artikel 5.2, eerste lid, 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.

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: 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.
31. Onder de aangetroffen stukken bevinden zich 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 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.
32. 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 van de inhoud ervan af.

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

33. 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.
34. 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 omdat



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. Ook kan het belang van toezicht worden geschaad als er voortijdig informatie bekend wordt over lopende of voorgenomen onderzoeken.

35. Er zijn vijf documenten aangetroffen waar het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De passages in deze documenten die op deze grond niet openbaar worden gemaakt, worden voorzien van een blokje met '5.1/2.d'. Dit wordt nader toegelicht in randnummers 39 tot en met 43 en 45 tot en met 49.

#### *Eenzijdige weergave van gesprekken met derden*

36. In documenten kan sprake zijn van weergave gegeven van gesprekken van (een) medewerker(s) van de Kansspelautoriteit met (een) derde(n). Voor zover deze weergave is opgesteld door de betrokken medewerker(s) van de Kansspelautoriteit, geldt dat dit een eenzijdige weergave is, die niet is afgestemd met deze derde(n). Dit staat niet in de weg aan openbaarmaking, maar betekent wel dat de weergave niet noodzakelijkerwijs het correcte standpunt van die derde(n) weergeeft.

## **5 Toelichting op documenten op inventarislijst 1**

37. Documenten op inventarislijst 1a en 1b worden met inachtneming van de hierboven genoemde overwegingen, openbaar gemaakt.
38. Op inventarislijst 1b ontbreekt document 3. Document 3 is een concept. Het definitieve document is aanwezig bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het Ministerie heeft een vergelijkbaar verzoek om openbaarmaking van verzoeker ontvangen en zal een beslissing nemen op de openbaarmaking van de definitieve tekst. Document 3 is dus een leeg nummer op inventarislijst 1b. Uit oogpunt van efficiency is ervoor gekozen om dit nummer te laten staan.
39. De navolgende vijf documenten op inventarislijst 1a bevatten een passage die op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo niet openbaar worden gemaakt omdat het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid.
40. Document 5 bevat een passage waarin een medewerker van de Kansspelautoriteit zich uitlaat over de wenselijkheid van handhavend optreden door de Kansspelautoriteit. Deze passage wordt niet openbaar gemaakt.



41. Document 6 bevat een passage over (voortzetting van) een onderzoek door de Kansspelautoriteit. Deze passage wordt niet openbaar gemaakt.
42. Document 11 bevat een passage met daarin de naam van een bedrijf. Deze naam wordt niet openbaar gemaakt omdat er mogelijk nog onderzoek kan worden ingesteld.
43. Documenten 26 en 78 bevatten beide een passage waarin een medewerker van de Kansspelautoriteit voorstellen doet voor de wijze van onderzoek naar bonussen. Deze passages worden niet openbaar gemaakt.

## 6 Toelichting op documenten op inventarislijsten 2a en 2b

44. Documenten op deze inventarislijsten worden in hun geheel niet openbaar gemaakt. Het gaat hier grotendeels om conceptteksten waarvan de definitieve versies wél openbaar worden gemaakt of al openbaar zijn. In vier gevallen wordt het document (mede) niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.2, tweede lid, onder d, van de Woo. In de inventarislijst wordt per document aangegeven wat de reden is om het document niet openbaar te maken en wordt waar mogelijk verwezen naar de vindplaats van de definitieve documenten.
45. Met betrekking tot de navolgende vier documenten op inventarislijst 2a die mede op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo niet openbaar worden gemaakt, wordt het volgende opgemerkt.
46. Document 10 betreft een discussie over wel of niet optreden ten aanzien van spaarprogramma's.
47. Document 18 betreft een inschatting van de ernst van mogelijke overtredingen en de vraag of er geprioriteerd moet of kan worden.
48. Document 23 betreft een interne gedachtewisseling over een mogelijke overtreding van een in de mail bij name genoemde vergunninghouder.
49. Document 30 betreft de wijze waarop de Kansspelautoriteit onderzoek kan doen naar bonussen.





## 7 Besluit

50. De raad van bestuur maakt dit besluit en de op de inventarislijsten 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/>).

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

Den Haag,

1 december 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

mr. Laurence 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 en Ontwikkeling, postbus 298, 2501 CG Den Haag.*

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

*Kunt u de beslissing van dit bezwaar/beroep niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek voorlopige voorziening indienen.*

*voor het moment van openbaarmaking wordt verwezen naar de termijn als genoemd in artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo.*