



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

Kenmerk besluit: 13970 / 01.076.403

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 13970 / 01.076.887

# Besluit

---

## 1 Verzoek

1. Op 21 juli 2020 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek d.d. 15 juli 2020 ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).<sup>1</sup>
2. Verzocht werd om "alle communicatie (inclusief e-mail, whats-app en sms-verkeer) tussen (medewerkers van) de Kansspelautoriteit en (medewerkers van) het ministerie van Justitie en veiligheid betreffende zowel alle ontwerpversies van het Besluit kansspelen op afstand als alle ontwerpversies van de Regeling kansspelen op afstand in de periode oktober 2018 tot en met 15 juli 2020."
3. De ontvangst van het verzoek is bevestigd bij brief van 22 juli 2020.<sup>2</sup> Daarbij is eveneens vermeld dat, gelet op de periode van de zomervakantie, de termijn van de behandeling van het verzoek zou worden verlengd. Voorts is verzocht om nadere specificatie van het verzoek.
4. Ten behoeve van deze andere specificatie is vervolgens telefonisch contact gezocht met de advocaat van verzoeker.<sup>3</sup> Op 5 augustus is de nadere specificatie besproken.<sup>4</sup> Hierbij waren ook aanwezig twee vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Reden hiervoor is dat verzoeker aan zowel de Kansspelautoriteit als het ministerie van J&V heeft gevraagd om communicatie tussen beide organisaties met betrekking tot de nieuwe regelgeving Kansspelen op afstand (wetsvoorstel 33996).
5. Het verzoek is als volgt nader gespecificeerd: *De bij het Wob-verzoek gespecificeerde bescheiden, voor zover deze de registratie van bezoekers en/of spelers van land-based games (speelautomatenhallen en speelcasino's) betreft, waaronder mede begrepen – maar niet beperkt tot – de registratie van de bezoekfrequentie en de CRUKS-code.*<sup>5</sup> Tevens zijn de

---

<sup>1</sup> 13970/01.073.502.

<sup>2</sup> 13970/01.073.502.

<sup>3</sup> 13970/01.073.641.

<sup>4</sup> 13970/01.074.350.

<sup>5</sup> 13970/01.074.372.



zoektermen die bij het verzamelen van informatie zouden worden gebruikt, aan de orde gekomen.

6. Verzoeker heeft ook een verzoek tot de Kansspelautoriteit en de Autoriteit Persoonsgegevens gericht betreffende communicatie over de nieuwe regelgeving. Verzoeker vraagt om "alle communicatie (inclusief e-mail, whats-app en sms-verkeer) tussen (medewerkers van) de Kansspelautoriteit en (medewerkers van) de Autoriteit Persoonsgegevens betreffende zowel alle ontwerpversies van het Besluit kansspelen op afstand als alle ontwerpversies van de Regeling kansspelen op afstand in de periode oktober 2018 tot en met 15 juli 2020 alsmede betreffende het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen en de registratieverplichtingen voor kansspelaanbieders in de periode oktober 2018 tot en met 15 juli 2020."<sup>6</sup>
7. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft deze communicatie verzameld. Het betreft drie documenten met betrekking tot de Leidraad Zorgplicht:
  - a. tweemaal (in verschillende opmaak) een e-mail van 18 december 2018 met de titel: Registratie van speelgedrag en privacy-/AVG regels;
  - b. een verslag van een gesprek van 18 januari 2019 met de titel: Informeel overleg AP - KSA aangaande Norm 7 Concept Leidraad Zorgplicht.
8. De Leidraad Zorgplicht is gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.<sup>7</sup>
9. Voor de (gedeeltelijke) openbaarmaking van de betreffende documenten, verwijst de raad van bestuur naar het besluit op het Wob-verzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens.

## 2 Wettelijk kader

10. 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 die informatie (zoals bedoeld in de Wob) bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen. Daarnaast kan de raad van bestuur verwijzen naar documenten die reeds openbaar zijn.<sup>8</sup>
11. De raad van bestuur ziet de volgende weigeringsgronden bij het openbaar maken van de gevraagde documenten.

### *Persoonlijke levenssfeer*

12. 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

---

<sup>6</sup> 13970/01.074.392.

<sup>7</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/publicaties/beleid/>.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2012:BW1556.



persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. Voor zover het de namen van ambtenaren en andere betrokkenen betreft is hierbij het volgende van belang.

13. 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 en andere betrokkenen. 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 Wob.
14. De documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen die niet in de openbaarheid treden. Hun persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten. Voorts zijn e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen waarmee rechtstreeks de identiteit van de betrokken personen herleid kan worden verwijderd. Wel openbaar zijn de namen van de (oud-)leden van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit en de namen van medewerkers van het ministerie van J&V die ook vermeld zijn op het organogram van het ministerie van J&V dan wel waartegen bij genoemd ministerie geen bezwaar bestond tegen openbaarmaking omdat deze personen uit hoofde van hun functie naar buiten treden.<sup>9</sup> Ook namen van andere personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, zijn niet onleesbaar gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de namen van leden van de Tweede Kamer en personen waarvan de naam bekend is door vermelding op de website van de eigen organisatie.
15. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een zwart blokje of onleesbaar gemaakt onder vermelding van 10.2.e dan wel het woord 'naam'. Dit laatste verwijst naar artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob.

#### *Onevenredige bevoor- of benadeling*

16. 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 genoemden te zeer worden geschaad. Er zijn twee soorten gegevens die op grond van deze bepaling niet openbaar gemaakt worden.
17. Ten eerste: consultatiereacties. Internetconsultatie is een methode van consultatie via internet waarbij burgers, bedrijven en organisaties via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) worden geïnformeerd over wet- en regelgeving of beleid in voorbereiding en daarop een reactie kunnen geven. Internetconsultatie is vooral effectief bij wetgeving die veel verandering brengt in de rechten en plichten van burgers, bedrijven of instellingen of die grote gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk. Internetconsultatie vergroot de

---

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/publicaties/2018/11/15/organogram-ministerie-van-justitie-en-veiligheid>.



transparantie van het wetgevingsproces, verbetert de mogelijkheden voor publieke participatie en levert een bijdrage aan de kwaliteit van voorstellen tot wetgeving. Ter vergroting van de transparantie worden reacties in beginsel gepubliceerd tenzij de respondent heeft aangegeven dat zijn reactie niet openbaar mag worden gemaakt. De reden hiervoor hoeft niet te worden opgegeven.

18. Een goed functionerende internetconsultatie is van groot belang. Voorkomen moet worden dat als gevolg van het alsnog openbaar maken van aanvankelijk vertrouwelijk gegeven reacties, burgers, bedrijven en instellingen minder bereid zullen zijn om deel te nemen aan het proces van internetconsultatie. De mogelijke openbaarmaking van reacties op internetconsultatie kan immers voor respondenten een drempel opwerpen om zich in de toekomst tot de overheid te wenden om signalen met betrekking tot ontwerp wet- en regelgeving kenbaar te maken. Gelet op het voorgaande dient daarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de respondenten alsmede van de overheid in het algemeen, zwaarder te wegen dan het algemene belang van openbaarmaking.
19. De (delen van) het document 56.a op inventarislijst I die op deze grond niet openbaar gemaakt worden zijn voorzien van een blokje met: 10.2.g.
20. Ten tweede: gegevens die omzet en andere concurrentiegevoelige informatie betreffen, bijvoorbeeld als het gaat om de effecten van de maatregelen ter bestrijding van COVID-19. Het gaat dan in het bijzonder om het effect op de landbased sector in relatie tot toekomstige investeringen ten behoeve van de nieuwe regelgeving Wet Kansspelen op afstand (document 27a op inventarislijst I). Ook deze delen van documenten zijn voorzien van een blokje 10.2.g.

*Persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad*

21. 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.
22. 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.
23. 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.<sup>10</sup> 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<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup> ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting Wob, p. 13-14.



24. 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.
25. Met de in artikel 11, eerste lid, 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 geen informatie verstrekt die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren.
26. 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. Waar persoonlijke beleidsopvattingen in de documenten zijn blijven staan, is dat op grond van deze bepaling.
27. De (delen van) documenten die op grond van 11, eerste lid, van de Wob niet openbaar gemaakt worden zijn voorzien van een blokje met: 11.1.

#### *Dubbelingen en e-mails cc*

28. Voorts zij opgemerkt dat bij e-mailcorrespondentie door de reply-functie bij e-mail regelmatig dezelfde informatie heen en weer gaat. Informatie die meermalen op en neer is gegaan, is waar mogelijk slechts eenmaal opgenomen. Dit geldt ook voor bijlagen die meermalen zijn verstuurd en voor e-mailberichten die naar meerdere medewerkers zijn gestuurd (cc).

#### *Buiten de reikwijdte van het verzoek*

29. Tenslotte merkt de raad van bestuur op dat in veel e-mails en bijbehorende bijlagen meerdere onderwerpen aan de orde worden gesteld, ook onderwerpen die niet onder het verzoek vallen. Waar dat het geval is, zijn onderwerpen die buiten de reikwijdte van het verzoek vallen voorzien van een blokje met de tekst BRV (buiten reikwijdte verzoek).

### **3 Inhoud van het verzoek**

30. De raad van bestuur heeft, gelet op bovenstaande, het verzoek als volgt opgevat:  
*De bij het Wob-verzoek gespecificeerde bescheiden, voor zover deze de registratie van bezoekers en/of spelers van land-based games (speelautomatenhallen en speelcasino's) betreft, waaronder mede begrepen – maar niet beperkt tot – de registratie van de bezoekfrequentie en de CRUKS-code die in de periode oktober 2018 tot en met 15 juli 2020 is gewisseld tussen (medewerkers van) de Kansspelautoriteit en (medewerkers van) het ministerie van J&V. De specificatie is omschreven in randnummer 5.*
31. Daarin zijn betrokken: formele correspondentie, e-mailverkeer, app-verkeer, sms-verkeer en verslagen van vergaderingen.



32. Sms-verkeer is niet aangetroffen. App-verkeer is in slechts zeer beperkte omvang aangetroffen. Dit hangt samen met het feit dat slechts enkele medewerkers van de Kansspelautoriteit beschikken over een zakelijke telefoon.
33. Voor de (gedeeltelijke) openbaarmaking van verslagen, verwijst de raad van bestuur naar het besluit op het Wob-verzoek van het ministerie van J&V.

## 4 Beoordeling

34. Ten aanzien van uw verzoek wordt het volgende overwogen.
35. Bijgevoegd zijn twee inventarislijsten.
36. Op inventarislijst I zijn opgenomen 56 e-mailberichten (al dan niet met bijlagen) en appberichten die in aanmerking komen voor (gedeeltelijke) openbaarmaking.
37. In de documenten zelf is aangegeven of en op welke grond, delen van deze documenten niet openbaar worden gemaakt.
38. Op inventarislijst II zijn opgenomen 34 documenten die betrekking hebben op het formuleren van reacties op vragen en moties van leden van de Tweede Kamer, (concept-) spreekteksten die opgesteld worden ten behoeve van de Minister voor Rechtsbescherming, en andere stukken ten behoeve van de parlementaire behandeling.
39. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob worden de documenten op inventarislijst II niet openbaar gemaakt. Waar mogelijk wordt op de inventarislijst verwezen naar de vindplaats van de openbare, definitieve versies of uitgesproken teksten (officiële bekendmakingen.nl en de websites van de Eerste en Tweede Kamer).

## 5 Beslissing

40. De raad van bestuur verwijst naar de door het ministerie van J&V (gedeeltelijk) openbaargemaakte verslagen van overleggen tussen medewerkers van de Kansspelautoriteit en medewerkers van het Ministerie van J&V.
41. De documenten die opgenomen zijn op inventarislijst I worden gedeeltelijk openbaar gemaakt.
42. De documenten die opgenomen zijn op inventarislijst II worden niet openbaar gemaakt.
43. De Kansspelautoriteit maakt documenten openbaar via de website. Kopieën worden verstrekt tegen vergoeding van de kosten conform het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur.



Den Haag, 20 oktober 2020

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

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

**Verzonden op: 20 oktober 2020**

**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.*

*Voor het moment van openbaarmaking wordt verwezen naar artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.*

Bijlagen:  
Inventarislijst I  
Inventarislijst II