



Besluit als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid.

Kenmerk verzoek: 26556 / 01.389.469
Kenmerk besluit: 26556 /01.404.920
Kenmerk openbare versie: 26556/ 01.404.995

Besluit

1 Verzoek

1. Op 8 mei 2026 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per e-mail een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: de Woo).
2. Verzoeker verzoekt om openbaarmaking van interne correspondentie, communicatie, documenten en overige informatie van de Kansspelautoriteit uit de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2025 die betrekking hebben op het begrip gerichtheid op Nederland en daarmee samenhangende onderwerpen. Het verzoek ziet onder meer op documenten waarin specifieke zoektermen voorkomen, waaronder termen met betrekking tot gerichtheid op de Nederlandse markt, technische maatregelen zoals IP-blokkades en geoblocking, relevante jurisprudentie en prioriteringscriteria.
3. De ontvangst van het verzoek is bevestigd bij e-mail van 1 juni 2026. In deze e-mail is, overeenkomstig de tijdens de preciseringsgesprekken met verzoeker op 15 mei 2026 en 1 juni 2026 gemaakte afspraken en naar aanleiding van een eerste globale inventarisatie, bevestigd dat uitsluitend documenten bij de behandeling van het Woo-verzoek worden betrokken die betrekking hebben op de correspondentie over het document met de titel *Instructiedocument beoordelingskader medegerichtheid* en het conceptdocument met de (voorlopige) titel *'Het begrip gerichtheid op Nederland: hoe komt een illegale aanbieder aan zijn klanten?'*, alsmede deze documenten zelf.



2 Wettelijk kader

4. 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.
5. 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. Openbaarmaking van informatie op grond van de Woo betekent dus dat die informatie voor eenieder openbaar gemaakt wordt.
6. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (één of meer) uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.
7. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold vóór 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.

3 Beoordeling Woo-verzoek

8. De raad van bestuur heeft besloten deels aan het verzoek tegemoet te komen. De redenen waarom de raad van bestuur een deel van de documenten geheel of gedeeltelijk niet openbaar maakt, volgen uit hetgeen hieronder is opgenomen in paragraaf 5.
9. Een deel van de aangetroffen documenten wordt (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 openbaarmaking van documenten gedeeltelijk wordt geweigerd, wordt in de betreffende documenten de tekst onleesbaar gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.



4 Aangetroffen documenten

10. Naar aanleiding van het verzoek is navraag gedaan bij de betrokken medewerkers van het team Juridische Zaken en het team Analyse & Onderzoek. Door hen is een zoekslag verricht in het registratiesysteem van de Kansspelautoriteit (Synergy), in hun e-mailboxen en in de relevante mappen op de G-schijf (fileservier van de Kansspelautoriteit).
11. Ten behoeve van de zoekslag is gezocht aan de hand van de zoektermen "Beoordelingskader medegerichtheid" en "Het begrip 'gerichtheid op Nederland'. Hoe komt een illegale aanbieder aan zijn klanten?".
12. Uit deze zoekslag is gebleken dat de Kansspelautoriteit beschikt over 27 documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Deze documenten zijn verzameld en opgenomen in een inventarislijst (bijlage 1).
13. Op de inventarislijst staan alle aangetroffen documenten vermeld die niet of gedeeltelijk openbaar worden gemaakt. Deze inventarislijst is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Buiten reikwijdte van het verzoek

14. Een aantal aangetroffen documenten bevat, naast de verzochte informatie, ook passages die betrekking hebben op andere bestuurlijke aangelegenheden dan waarop het verzoek ziet, dan wel informatie die geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Deze passages vallen buiten de reikwijdte van het verzoek en worden om die reden niet openbaar gemaakt.
15. De passages in de betreffende documenten die op grond hiervan niet openbaar worden gemaakt, zijn aangeduid met 'buiten reikwijdte verzoek' en als zodanig vermeld op de inventarislijst.

5 Overwegingen met betrekking tot de openbaar te maken documenten

16. 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 documenten gedeeltelijk niet openbaar worden gemaakt, wordt in de betreffende documenten de bewuste tekst onleesbaar gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.
17. De volgende weigeringsgronden zijn in dit besluit aan de orde.



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

18. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Voor zover het de namen (van ambtenaren) betreft, is hierbij het volgende van belang.
19. Waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit geldt in het bijzonder voor 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 hier 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.
20. De aangetroffen documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. De persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten.
21. 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.
22. 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.
23. De passages in de betreffende documenten waarop deze weigeringsgrond van toepassing is, zijn aangeduid met '5.1.2.e' en als zodanig vermeld op de inventarislijst.

*Artikel 5.1, vijfde lid Woo: onevenredige benadeling*

24. Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft de openbaarmaking van informatie tevens achterwege indien openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo en het belang van het voorkomen van deze benadeling zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.
25. In de documenten 19, 23 en 27 komen de naam van een derde en andere tot deze derde herleidbare gegevens voor. Openbaarmaking van deze gegevens kan leiden tot onevenredige benadeling van deze derde, doordat zij ongewenst in verband wordt gebracht met de inhoud van de documenten en daardoor reputatie- of andere nadelige gevolgen kan ondervinden. De raad van bestuur is van oordeel dat het belang van het voorkomen van deze onevenredige benadeling in dit geval zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de naam en de overige tot deze derde herleidbare gegevens. Om die reden worden deze gegevens op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. De desbetreffende gegevens zijn in de documenten voorzien van de aanduiding '5.1.5' en als zodanig vermeld op de inventarislijst.

Artikel 5.2, Woo: persoonlijke beleidsopvattingen en artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo: goed functioneren van het bestuursorgaan

26. Enkele aangetroffen conceptdocumenten van het document met de (voorlopige) titel "*Het begrip gerichtheid op Nederland: hoe komt een illegale aanbieder aan zijn klanten?*" en één e-mailbericht (document 27) bevatten informatie waarop artikel 5.2 van de Woo van toepassing is. Daarnaast is op de genoemde conceptdocumenten artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo van toepassing. Deze bepalingen beschermen respectievelijk persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Persoonlijke beleidsopvattingen

27. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden 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. Van intern beraad is sprake indien degene die de stukken heeft opgesteld de bedoeling heeft gehad dat het zou dienen voor zichzelf of voor anderen binnen de overheid.¹ Of er sprake is van een document bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk

¹ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4754.



waarmee een stuk is opgesteld. Onder intern beraad vallen onder meer conceptstukken en interne correspondentie tussen medewerkers.

28. In de aangetroffen documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad staan zulke ambtelijke adviezen, standpunten en overwegingen. Deze adviezen, standpunten en overwegingen gaan over de vorming van het document met de (voorlopige) titel *"Het begrip gerichtheid op Nederland: hoe komt een illegale aanbieder aan zijn klanten?"*. De aangetroffen conceptdocumenten en het e-mailbericht waren uitsluitend bestemd voor intern gebruik. Medewerkers hebben hierover van gedachten gewisseld. Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen het belang dat ambtenaren hebben om intern vrijelijk hun opvattingen te kunnen uiten. Het definitieve document met de (voorlopige) titel *"Het begrip gerichtheid op Nederland: hoe komt een illegale aanbieder aan zijn klanten?"* zal naar verwachting deze zomer worden gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit. Zodra het definitieve document is gepubliceerd, zal verzoeker hiervan in kennis worden gesteld.
29. De aangetroffen conceptdocumenten kunnen in hun geheel niet openbaar worden gemaakt. Deze concepten bevatten onder meer markeringen en kanttekeningen waaruit blijkt dat het werkdocumenten betreft. De inhoud van deze concepten bestaat naar haar aard in overwegende mate uit persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover deze documenten feitelijke gegevens bevatten, zijn deze zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat zij niet zelfstandig openbaar kunnen worden gemaakt.
30. Een passage uit het e-mailbericht (document 27) bevat persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Voor zover deze passage feitelijke informatie bevat, is deze ook zodanig verweven met de daarin opgenomen standpunten, beoordelingen en overwegingen dat deze niet zelfstandig openbaar kan worden gemaakt. De betreffende passage wordt daarom ook niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

Goed functioneren van de Kansspelautoriteit

31. Daarnaast is op de conceptdocumenten artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo van toepassing. Openbaarmaking van deze conceptdocumenten zou het goed functioneren van de Kansspelautoriteit onevenredig schaden. Het betreft werkdocumenten die deel uitmaken van een nog lopend intern voorbereidings- en afstemmingsproces en die nog geen definitief standpunt van de Raad van Bestuur weergeven. De documenten bevatten opeenvolgende versies, wijzigingen, annotaties en voorlopige conclusies die uitsluitend zijn bedoeld om te komen tot een zorgvuldig eindproduct. Openbaarmaking van deze concepten voordat de besluitvorming is afgerond, kan leiden tot misverstanden over de inhoud en status van het uiteindelijke document en afbreuk doen aan een zorgvuldige interne



voorbereiding en besluitvorming. Daarnaast kan openbaarmaking een remmend effect hebben op de bereidheid van medewerkers om in toekomstige vergelijkbare trajecten vrijelijk concepten, suggesties en voorlopige analyses met elkaar te delen. Het belang van openbaarmaking weegt daarom in dit geval niet op tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan.

32. De betreffende conceptdocumenten en de mail waarop deze uitzonderingsgronden van toepassing zijn, zijn op de inventarislijst aangeduid met '5.1.2.i' en/of '5.2'.

Functionele mailboxen

33. In document 20 is tevens informatie aangetroffen waarvan openbaarmaking het functioneren van de Kansspelautoriteit of andere overheidsorganen kan schaden. Het betreft interne, functionele mailboxen die worden gebruikt voor interne communicatie binnen de Kansspelautoriteit en/of andere overheidsorganen. Goede en efficiënte communicatie is essentieel voor het functioneren van bestuursorganen en vindt voor een belangrijk deel plaats via e-mail. Deze interne mailboxen zijn niet bedoeld voor communicatie met personen of organisaties buiten de overheid.
34. Openbaarmaking van deze e-mailadressen kan leiden tot verstoring van het gebruik van deze interne mailboxen, doordat ook derden hiervan gebruik zouden kunnen maken. Dit kan het systeem van interne en externe communicatie onevenredig belasten en verstoren. De raad van bestuur is van oordeel dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Met toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo worden daarom de benamingen van deze functionele mailboxen voor het @-teken niet openbaar gemaakt.
35. De functionele mailboxen in het betreffende document waarop deze weigeringsgrond van toepassing is, zijn aangeduid met '5.1.2.i' en als zodanig vermeld op de inventarislijst.

6 Zienswijzen derde-belanghebbenden

36. Ten aanzien van de voorgenomen (gedeeltelijke) openbaarmaking van documenten waarbij derden als belanghebbenden zijn betrokken, is hen de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen. Deze derden hebben te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen het openbaar maken van de stukken op de wijze zoals die aan hen zijn voorgelegd.



7 Besluit

37. De raad van bestuur gaat over tot gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten die op de inventarislijst staan.
38. Op grond van artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo, worden deze documenten verstrekt en openbaar gemaakt.
39. 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/>.

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. L.M.A. Gimbrere
Teammanager Juridische Zaken

Bezwaar

Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken. Dat doet u door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van deze beslissing (dat is: de datum van verzending van dit besluit).

U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

*Kansspelautoriteit
Team Juridische Zaken
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal sturen. Dit kunt u doen door uw bezwaarschrift in PDF-formaat te mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Een bezwaarschrift kan ook door een gemachtigde worden ingediend. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet bij het bezwaarschrift een machtiging worden bijgevoegd.

Zorg ervoor dat het bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- Naam en adres van de bezwaarmaker;
- De datum van het bezwaarschrift;



- Een kopie van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;
- De gronden van het bezwaar; en
- Ondertekening door de bezwaarmaker of de gemachtigde.

Als een of meerdere onderdelen in uw bezwaarschrift, zoals bijvoorbeeld de gronden van het bezwaar, ontbreken, zullen wij u de kans geven om dit te herstellen. Mocht u dat niet of niet op tijd doen, kan uw bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.

Let op: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u het besluit op uw bezwaarschrift niet afwachten omdat u een spoedeisend belang heeft? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

Voor meer informatie kunt u op www.rijksoverheid.nl de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid' downloaden.