



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar tegen het besluit van 13 oktober 2022 met het kenmerk 15280/01.275.895.

Kenmerk besluit: 15280.001/01.286.330

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Per e-mail van 5 september 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen van bezwaarmaakster tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. Bij brief van 13 oktober 2022 is het besluit op het verzoek toegezonden aan bezwaarmaakster. In dit besluit is een deel van de gevraagde informatie openbaar gemaakt. Het andere deel is, om verschillende redenen, niet openbaar gemaakt.
3. Bij brief van 23 november 2022 heeft bezwaarmaakster bezwaar gemaakt tegen dit besluit.
4. Bezwaarmaakster is in de gelegenheid gesteld haar bezwaren toe te lichten tijdens de digitale hoorzitting van 9 januari 2023.
5. Op 13 januari 2023 is aan bezwaarmaakster het verslag van de hoorzitting, toegezonden. Bezwaarmaakster is daarbij in de gelegenheid gesteld hierop te reageren binnen een termijn van een week.
6. Per email van 19 januari 2023 heeft bezwaarmaakster gereageerd op het verslag.

2 Wettelijk kader



7. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Woo, kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan.
Ingevolge het vijfde lid van dit artikel vermeldt de verzoeker bij zijn verzoeker de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
8. Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, wordt, in geval van een verzoek om informatie uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. 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.
9. Ingevolge artikel 5.3 van de Woo motiveert het bestuursorgaan bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar bij een weigering van die informatie waarom de in artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

3 Ontvankelijkheid

10. Het bezwaarschrift voldoet aan de in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.

4 Bezwaargronden

11. Bezwaarmaakster heeft - samengevat - het volgende aangevoerd:
 - a) De zoekslag is onvolledig. De Kansspelautoriteit heeft eerder informatie openbaar gemaakt, bij een besluit op grond van de voorganger van de Woo, de Wet openbaarheid van bestuur, van 6 november 2013 en daaruit volgt het beeld dat op 10 mei en 5 juni 2012 en 21 mei en 2 juli 2013 bestuursvergaderingen hebben plaatsgevonden die mogelijk relevant zijn voor bezwaarmaakster. Deze bestuursvergaderingen zijn ten onrechte niet meegenomen bij de behandeling van het verzoek van bezwaarmaakster en daarmee is de zoekslag onvolledig.



- b) De raad van bestuur heeft ten aanzien van de aangetroffen informatie een beroep gedaan op verschillende weigeringsgronden. Het bezwaar richt zich tegen de weigeringsgrond op de voet van artikel 5.2 van de Woo. In dat verband betoogt bezwaarmaakster dat de informatie waar zij om verzoekt, ouder is dan vijf jaren en dat artikel 5.3 van de Woo daarom van toepassing is. In laatstgenoemd artikel is vastgelegd dat er een zwaardere motiveringsplicht geldt voor een weigering van de verstrekking van informatie, ouder dan vijf jaren. Het bestreden besluit is op dit punt onvoldoende gemotiveerd, nu daarin niet is uitgelegd waarom de desbetreffende documenten, ondanks het feit dat deze ouder zijn dan vijf jaren, niet openbaar worden gemaakt. Voor zover het gaat om concepten, vindt de weigering geen steun in de jurisprudentie. Daaruit volgt dat, voor zover een concept afwijkt van de definitieve versie, niet zonder meer sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2 van de Woo. Het bestreden besluit is dan ook op dit punt onvoldoende gemotiveerd, aldus bezwaarmaakster.

5 Beoordeling

12. Ten aanzien van de gronden van bezwaar wordt door de raad van bestuur het volgende overwogen.

Ad a) Zoekslag

13. Bezwaarmaakster heeft in haar brief van 5 september 2022 verzocht om openbaarmaking van alle (concept)agenda's en (concept)verslagen van de bestuursvergaderingen en het strategisch overleg van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit in de periode 2012 t/m maart 2014 alsook de memo's en notities inclusief bijlagen die ten behoeve van deze vergaderingen zijn opgesteld. Dit alles voor zover het online kansspelen betreft.
14. De zoekslag is gebaseerd op deze omschrijving. Bezwaarmaakster heeft betoogd dat deze zoekslag onvolledig is en dat zij uit eerder openbaar gemaakte stukken afleidt dat er meer bestuursvergaderingen hebben plaatsgevonden die mogelijk relevant zijn. In de bezwaarprocedure is geconstateerd dat op de door bezwaarmaakster genoemde data inderdaad bestuursvergaderingen hebben plaatsgevonden en dat deze ten onrechte niet zijn vermeld in het bestreden besluit.
15. Tijdens de hoorzitting op 9 januari 2023 is onder andere gesproken over de zoekslag. Daarbij heeft bezwaarmaakster aangegeven dat het haar vooral te



doen is om besluitvorming ten aanzien van prioriteringscriteria en gedogen.

16. Gebleken is dat bij de bestuursvergadering van 10 mei 2012 geen informatie bewaard is gebleven die aan het verzoek van bezwaarmaakster raakt. Bij deze vergadering is niet gesproken over online kansspelen.
17. Tijdens de vergadering 5 juni 2012 is wel gesproken over online kansspelen in zijn algemeen, maar niet in de context van prioriteren of gedogen.
18. Tijdens de vergadering van 21 mei 2013 is gesproken over online kansspelen in de context van prioriteren of gedogen, meer in het bijzonder over een memo van 17 mei 2013. Dit memo is onderdeel geweest van de beleidsvorming ten aanzien van het opleggen van sancties door de Kansspelautoriteit, hetgeen heeft geresulteerd in het prioriteringsbeleid.¹ Bij besluit van 21 januari 2022, met kenmerk 14552 / 01.256.595, is het memo van 17 mei 2013 reeds openbaar gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.
19. Het voorgaande geldt ook voor de bestuursvergadering die op 2 juli 2013 heeft plaatsgevonden. In deze vergadering is een volgende versie van het memo van 17 mei 2013, gedateerd 6 juni 2013, besproken. Ook dit memo is reeds openbaar gemaakt bij besluit van 21 januari 2022.
20. Concluderend stelt de raad van bestuur ten aanzien van bezwaargrond a, gezien het voorgaande, vast dat in het bestreden besluit niet alle bestuursvergaderingen zijn meegenomen in die periode. Dit verandert echter niets aan de uitkomst van dit onderdeel van het bezwaar. Er worden immers geen aanvullende documenten openbaar gemaakt, voor zover het deze bezwaargrond betreft.

Ad b) Persoonlijke beleidsopvattingen

21. Bezwaarmaakster stelt dat de raad van bestuur niet voldoende heeft gemotiveerd waarom artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, van toepassing is op een aantal documenten, te meer gezien het tijdsverloop en artikel 5.3 van de Woo.
22. Ten aanzien van de documenten met nummers 041, 043, 044, 045, 046, 047, 050, 052 en 053 besluit de raad van bestuur, gezien hetgeen aangevoerd in het bezwaarschrift, om deze alsnog openbaar te maken.

¹ Vergelijk onder andere de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 9.3.3.



23. Ten aanzien van de documenten met nummers 003, 040 en 057 blijft de raad van bestuur bij zijn standpunt dat sprake is van intern beraad en vult dat als volgt aan. Deze documenten zijn weliswaar ouder dan vijf jaren, maar bevatten persoonlijke beleidsopvattingen over de werkwijze van de Kansspelautoriteit en de op dat moment in voorbereiding zijnde Wet kansspelen op afstand (hierna: de Wkoa). De Wkoa is pas vrij recent, op 1 april 2021, in werking getreden en de eerste ervaringen op het gebied van vergunningverlening en toezicht daarop worden nu opgedaan. Daarmee zijn de opvattingen in die documenten nog altijd actueel en is het tijdverloop van meer dan vijf jaren in zoverre niet relevant.
24. Ten overvloede merkt de raad van bestuur op dat in geen van de documenten 003, 040 en 057 wordt gesproken over prioriteren of gedogen in het kader van online kansspelen.

6 Beslissing

25. De raad van bestuur verklaart het bezwaar deels gegrond en deels ongegrond. De raad van bestuur besluit om de documenten met nummers 041, 043, 044, 045, 046, 047, 050, 052 en 053 alsnog openbaar te maken. Voor het overige blijft het bestreden besluit in stand, waarbij de motivering van dat besluit bij deze wordt aangevuld op de wijze zoals hiervoor omschreven.

Den Haag, 28 februari 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
voorzitter

Verzonden op: 1 maart 2023



Beroepsclausule

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in zijn arrondissement.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

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

Kunt u de beslissing op uw beroepschrift 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.