



OPENBAAR

Gewijzigd 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: 15280.001/01.321.646

Openbaarmaking onder kenmerk: 15280.001/01.321.713

## Gewijzigd besluit op bezwaar

---

### 1 Procesverloop

1. Op 5 september 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: de Woo).
2. Er is verzocht om het volgende openbaar te maken: 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 (hierna: het verzoek).
3. Bij besluit van 13 oktober 2022<sup>1</sup> (hierna: het primaire besluit) is het verzoek gedeeltelijk ingewilligd. Een aantal documenten is deels of geheel niet openbaar gemaakt, omdat deze documenten ofwel buiten het bereik van het verzoek vallen, ofwel omdat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, ofwel omdat openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo. Verder is geen informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.
4. Per brief van 24 november 2022<sup>2</sup> heeft verzoekster (hierna: bezwaarmaakster), bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Bezwaarmaakster heeft aangevoerd dat de

---

<sup>1</sup> Kenmerk 15280/01.275.895.

<sup>2</sup> Kenmerk 15280/01.279.117.



zoekslag onvolledig was en zij kan zich niet vinden in het gebruik van de weigeringsgrond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

5. Tijdens de hoorzitting van 9 januari 2023 is bezwaarmaakster in de gelegenheid gesteld de gronden van het bezwaar toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Bij brief van 30 januari 2023 heeft bezwaarmaakster op het verslag gereageerd.
6. Bij besluit van 28 februari 2023<sup>3</sup> is het bezwaar deels gegrond verklaard. In het primaire besluit zijn niet alle bestuursvergaderingen meegenomen. Maar dit leidt niet tot het openbaar maken van aanvullende documenten, omdat documenten met informatie die onder de reikwijdte van het verzoek valt al eerder openbaar zijn gemaakt. Wel worden er negen documenten openbaar gemaakt die in het primaire besluit zijn geweigerd met een beroep op artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Bij drie documenten die op die grond zijn geweigerd, blijft openbaarmaking geweigerd met een aanvulling van de motivering.
7. Per brief van 11 april 2023 heeft bezwaarmaakster beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar bij de rechtbank Amsterdam. Op 11 mei 2023 heeft zij de gronden aangevuld.
8. De raad van bestuur heeft naar aanleiding van het beroep een aanvullende zoekslag verricht. Daaruit zijn nadere documenten naar boven gekomen die onder het bereik van het verzoek vallen en openbaar gemaakt kunnen worden. Met dit besluit wordt het besluit van 28 februari 2023 gewijzigd.

## 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.
10. Op grond van 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.

---

<sup>3</sup> Kenmerk 15280.001/01.286.330.



11. Op grond van 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 Beoordeling

#### 3.1 Zoekslag

12. De behandelend jurist heeft voor dit besluit handmatig alle verslagen van de bestuursvergaderingen van 2012 tot en met maart 2014 bekeken, inclusief de agenda's en verslagen die al (deels) openbaar zijn gemaakt naar aanleiding van dit verzoek of eerdere verzoeken. Hij heeft gekeken of hierin informatie staat over online kansspelen in ruime zin. Hij heeft zich niet beperkt tot informatie over prioriteren en gedogen. Dit heeft ertoe geleid dat meer documenten of delen van documenten zijn aangetroffen die informatie bevatten waarop het verzoek ziet. Vervolgens is van de verslagen van de vergaderingen waarin delen onder het verzoek vallen, gekeken of ook uit de agenda's van de vergaderingen af te leiden valt dat een te bespreken punt over online kansspelen gaat.

#### 3.2 Documenten die al openbaar zijn

13. Sommige documenten die onder het verzoek vallen, zijn al in eerdere besluiten gedeeltelijk openbaar gemaakt. Dit zijn de besluiten van 6 november 2013, kenmerk 7973, 28 maart 2019, kenmerk 13239, en 21 januari 2022, kenmerk 14552.<sup>4</sup> Voor de duidelijkheid zijn deze hieronder opgesomd in de tabel en, voor zover deze nog niet in de inventarislijst stonden, opgenomen in de aangevulde inventarislijst.

Datum vergadering	Kenmerk besluit	Omschrijving	Inventarislijst
10 mei 2012	7973	verslag ingelast punt 5: zwarte en grijze lijst illegale aanbieders	001a
24 mei 2012	7973	verslag punt 6: ingelast agendapunt zwarte en grijze lijst	002
30 mei 2012	7973	verslag punt 1 en 2: opening en besluitenlijst	004a
5 juni 2012	7973	verslag punt 3 en 11: concept brieven zwarte lijst en protocol zwarte lijst	004c
3 juli 2012	7973	agendapunt 6 en verslag punt 6: memo reactie aanbieders n.a.v. brieven zwarte lijst	005 en 005a
	14552	memo van 29 juni 2012	005b

<sup>4</sup> Te vinden via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.



20 nov 2012	13239	verslag punt 3: informatievoorziening bestuur	025a
19 maart 2013	14552	memo van 6 maart 2013	036a
18 april 2013 (MT strategisch)	14552	memo van 15 april 2013	93
7 mei 2013	14552	verslag punt 4: memo verslag punt 6: memo aanpak tweede lichting illegale kansspelaanbieders via internet memo van 23 april 2013	038a  038b
21 mei 2013	7973  14552	verslag punt 6: notitie gedoog/prioriteringsbeleid agendapunt 4: notitie gedoog/prioriteringsbeleid memo van 17 mei 2013 grotendeels	038c  038d  038e
25 juni 2013	14552	verslag punt 2: memo aanpak	043
2 juli 2013	7973 14552 14552	verslag punt 4: memo prioriteringscriteria agendapunt 4: memo prioriteringscriteria memo van 6 juni 2013 grotendeels	046a 046b 046c
6 aug 2013	14552	verslag punt 4: 1 <sup>e</sup> sanctiebesluit Ksa (deels)	055
20 aug 2013	14552	verslag punt 7: memo standaardbrief online aanbieders oude lichting memo van 14 augustus 2013	063a  063b
10 dec 2013	14552	verslag punt 4: samenhang vergunningverlening en handhaving online	074a

### 3.3 Meer documenten

14. Er zijn meer documenten aangetroffen met informatie die binnen het verzoek valt. Dit wordt hieronder toegelicht. De inventarislijst is bijgewerkt. Hierbij is de chronologische volgorde vastgehouden. Daarom worden sommige documenten aangeduid met een letter achter het cijfer.
15. Van documenten met nummers 004c, 025a, 055, 063a en 074a valt meer informatie binnen de reikwijdte van het verzoek dan wat al openbaar is gemaakt, en wat betreft het document met nummer 055 ook meer dan in het besluit van 13 oktober 2021 al openbaar is gemaakt. Die delen worden bij dit besluit openbaar gemaakt.
16. In de eerdere besluiten is vermeld op basis van welk artikel van de Wet openbaarheid van bestuur openbaarmaking is geweigerd. In de inventarislijst bij dit besluit zijn de weigeringsgronden van de Woo vermeld. Namen van personen die



niet wegens hun functie in de openbaarheid treden zijn en blijven gelakt, nu op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo. Namen van bedrijven die in verband worden gebracht met mogelijke overtredingen zijn en blijven gelakt, nu op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Openbaarmaking van de bedrijfsnamen zou die bedrijven onevenredige benadeling toebrengen, omdat ze daardoor in verband gebracht zouden kunnen worden met mogelijke overtredingen in het verleden, ook zonder dat vaststaat of er daadwerkelijk een overtreding was. Het belang van openbaarheid weegt minder zwaar dan het belang van die bedrijven.

17. In de inventarislijst stond de weigeringsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo niet vermeld, terwijl deze in vrijwel ieder document is toegepast. Dit is daarom aangevuld.
18. Een aantal documenten die in het primaire besluit gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt, blijken meer informatie te bevatten die binnen de reikwijdte van het verzoek valt. Dit betreft de documenten met nummers 018, 071, 074, 076, 081, 086. Die delen van de documenten worden bij dit besluit openbaar gemaakt.
19. Van een aantal documenten is eerder over het hoofd gezien dat deze wel informatie bevatten die binnen de reikwijdte van het verzoek valt. Deze documenten zijn in chronologische volgorde toegevoegd aan de inventarislijst. Dit betreft de documenten met nummers 001b, 004b, 005c, 005d, 005e, 005f, 021a, 027a, 027b, 027c, 027d, 027e, 027f, 037a, 037b, 037c, 037d, 039a, 051a, 067a, 067b, 071a, 071b, 075a, 082a, 086a en 086b. Namen van personen die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden en namen van bedrijven die in verband worden gebracht met mogelijke overtredingen worden niet openbaar gemaakt.
20. In de agenda van de vergadering van de raad van bestuur van 10 mei 2012 is, zoals in randnummer 16 van het besluit van 28 februari 2023 staat niets wat binnen de reikwijdte van het verzoek valt. Daarom staat deze niet op de inventarislijst.

### 3.4 Persoonlijke beleidsopvattingen

21. In het besluit van 28 februari 2023 zijn alleen nog de documenten met nummers 003, 040 en 057 geweigerd omdat daarin persoonlijke beleidsopvattingen staan. De documenten met nummers 041, 043, 044, 045, 046, 047, 050, 052 en 053 zijn namelijk bij het besluit van 28 februari 2023 al openbaar gemaakt.
22. Document 040 bevat informatie over de onderwerpen van de op dat moment in voorbereiding zijnde Wet kansspelen op afstand (hierna: de Wkoa) waarop de Kansspelautoriteit input kan en wil leveren of die zij uit wil werken. Document 057 bestaat uit drie e-mails, waarvan er één buiten de reikwijdte van het verzoek valt. In deze e-mails staan reacties op de consultatie van de Wkoa en onderwerpen die



van belang zijn bij de Wkoa voor een nota gericht aan de staatssecretaris. Deze documenten zijn inmiddels meer dan tien jaar oud. Hoewel de Kansspelautoriteit erbij blijft dat de Wkoa pas vrij recent, op 1 april 2021, in werking is getreden en de visies van de Kansspelautoriteit daardoor nog steeds actueel zijn, is zij nu van oordeel dat het belang van openbaarheid zwaarder weegt. Deze documenten zullen daarom, voor zover zij binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, openbaar worden gemaakt, met uitzondering van namen van personen die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden.

23. Document 003 is een conceptregeling van en een ontwerptoelichting op het wetsvoorstel Wkoa afkomstig van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie). Dit concept is besproken tijdens de bestuursvergadering van 24 mei 2012. Het ministerie is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Hij heeft bezwaar tegen openbaarmaking van dit document. Hij vindt dat het belang van het goed functioneren van de Staat zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Ook stelt hij zich op het standpunt dat het document vrijwel geheel bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen en dat deze niet openbaar moeten worden gemaakt, ondanks het tijdsverloop. Hij vindt dus dat de weigeringsgronden van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, en artikel 5.2 van de Woo van toepassing zijn.
24. De raad van bestuur deelt de opvatting van het ministerie. Bij de beoordeling van een concept is het van belang of er zonder openbaarmaking van dat concept een onjuist of onvolledig beeld kan ontstaan van het besluitvormingsproces. Dit concept betreft een zeer rudimentaire versie van de regeling van en toelichting op de Wkoa, die nog niet 'rijp' is. Er staan voetnoten in met persoonlijke opmerkingen en er staat tekst in die nog niet definitief is geaccepteerd, dat wil zeggen dat deze nog blauw gekleurd is omdat deze met 'wijzigingen bijhouden' aan in het document is getypt. De toelichting is nog lang niet compleet. Er staan kopjes in zonder tekst en opsommingen van wat er nog aan het concept moet gebeuren.
25. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met bestuursorganen, zoals de Kansspelautoriteit, uit te wisselen. Het gaat om het delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. Het is belangrijk dat in de voorbereidende fase om tot een definitief document te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Ambtenaren moeten zich vrij voelen om al in een vroeg stadium documenten uit te wisselen en daarin opmerkingen te plaatsen. Dit bevordert, in dit geval, een zorgvuldig wetgevingsproces. Dit belang weegt zwaarder dan het algemeen belang van openbaarheid. Daarom wordt openbaarmaking geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.



26. Gelet op de status van het document en de inhoud, zoals hiervoor beschreven, bestaat het vrijwel volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>5</sup> Een latere, verder uitgewerkte versie van de conceptregeling en de ontwerptoelichting zijn als consultatieversie op 5 mei 2013 gepubliceerd.<sup>6</sup> De tekst van de gepubliceerde versie komt op vrijwel geen enkel punt geheel overeen met de tekst in document 003. Ondanks het tijdsverloop van inmiddels meer dan tien jaar, weegt het belang van bescherming van intern beraad, ook in anonieme vorm, zwaarder dan het belang van openbaarheid. Het is ongewenst dat het risico bestaat dat een discussie gaat plaatsvinden over de inhoud van een conceptregeling en concepttoelichting in zeer rudimentaire vorm. Het belang van openbaarmaking is ook gering, nu een latere, verder uitgewerkte versie is gepubliceerd en daarover een discussie gevoerd kon worden. Van een onjuist of onvolledig beeld van het besluitvormingsproces is, zonder openbaarmaking van dit concept, daarom ook geen sprake. Daarom wordt openbaarmaking eveneens geweigerd op grond van artikel 5.2 van de Woo.

#### 4 Beslissing

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- maakt de documenten met nummers 001b, 004b, 004c, 005c, 005d, 005e, 005f, 018, 021a, 025a, 027a, 027b, 027c, 027d, 027e, 027f, 037a, 037b, 037c, 037d, 039a, 040, 051a, 055, 057, 063a, 067a, 067b, 071, 071a, 071b, 074, 074a, 075a, 076, 081, 082a, 086, 086a en 086b alsnog geheel of gedeeltelijk openbaar;
- laat het besluit van 28 februari 2023 voor het overige in stand, onder aanvulling van de motivering bij document 003.

---

<sup>5</sup> Vgl. ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2778, r.o. 4.1-4.2.

<sup>6</sup> Te vinden op [https://www.internetconsultatie.nl/kansspelen\\_op\\_afstand/details](https://www.internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand/details).

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

**Kansspelautoriteit**  
**Datum**  
16 juli 2024  
**Ons kenmerk**  
15280.001/01.321.713

Den Haag, 16 juli 2024

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen  
*voorzitter*

### **Beroepsclausule**

*Het beroep tegen het besluit op bezwaar van 28 februari 2023 heeft van rechtswege mede betrekking op dit besluit tot wijziging van het besluit op bezwaar van 28 februari 2023. Daarom wordt dit wijzigingsbesluit overeenkomstig artikel 6:19, derde lid, van de Awb tevens ter beschikking gesteld aan de rechtbank Amsterdam.*