ECLI:NL:RBAMS:2026:2802

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	17-03-2026
Datum publicatie	02-04-2026
Zaaknummer	23/2136
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Woo. MK. Strijd met de goede procesorde. i-grond/5.1, tweede lid onder i van de Woo/goed functioneren van de Staat. De conceptregeling en ontwerptoelichting van de Wkoa hoeven niet openbaar te worden gemaakt. Ambtenaren moetnein een dergelijke prille fase van het wetgevingsprocdes, waarin het (definitieve) document nog vorm moet krijgen, de vrijheid krijgen om in alle openheid te kunnen sparren en alle ideeen die zij hebben naar voren te kunnen brengen. Enkel op deze wijze kan een zorgvuldig wetgevingsproces worden gewaarborgd en worden bevorderd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 23/2136

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 maart 2026 in de zaak tussen

[eiseres] , uit [plaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. G.J.M.E. de Bont),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigde: mr. N.N. Bontje).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over een verzoek om informatie op grond van de Wet open overheid (Woo). Eiseres heeft gevraagd om de bij verweerder zijnde informatie over online kansspelen in de periode 2012-2014. Bij besluiten van 28 februari 2023 (bestreden besluit I) en 16 juli 2024 (bestreden besluit II) heeft verweerder in totaal 137 documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Eiseres is het niet eens met de door verweerder toegepaste zoekslag en weigeringsgronden. Aan de hand van de door eiseres naar voren gebrachte beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of verweerder op de juiste wijze heeft beslist op het Woo-verzoek.

2. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat verweerder met het nemen van bestreden besluit II de zoekslag voldoende inzichtelijk heeft gemaakt en het verzoek ruim genoeg heeft opgevat. Wel constateert de rechtbank dat in het bestreden besluit I sprake is geweest van een motiveringsgebrek. De rechtbank is van oordeel dat eiseres hierdoor niet in haar belangen is geschaad. Daarom wordt het motiveringsgebrek gepasseerd. Verweerder heeft verder document 003 terecht geweigerd. Eiseres krijgt dus gedeeltelijk gelijk en het beroep is gegrond voor zover het ziet op de toelichting op de zoekslag in het bestreden besluit I.

Procesverloop

3. Op 5 september 2022 heeft eiseres een Woo-verzoek ingediend tot 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 tot en met 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.

4. Met een besluit van 13 oktober 2022 heeft verweerder eiseres geïnformeerd dat er 90 documenten zijn aangetroffen, die (gedeeltelijk) openbaar zouden worden gemaakt. Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt en met het bestreden besluit I heeft verweerder meer documenten openbaar gemaakt. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit I. Met het bestreden besluit II heeft verweerder een nadere zoekslag gedaan en zijn er in totaal 137 documenten aangetroffen met betrekking tot dit Woo-verzoek. Eiseres heeft op 9 augustus 2024 aan de rechtbank laten weten dat zij het beroep handhaaft en de procedure wil voortzetten. Op 11 januari 2026 heeft eiseres gronden ingediend tegen bestreden besluit II.

4.1. Omdat verweerder hangende beroep het aanvullende bestreden besluit II heeft genomen, heeft het beroep van eiseres gelet op artikel 6:19, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), mede betrekking op dit besluit.

5. Op 29 januari 2026 heeft verweerder op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

6. De rechtbank heeft het beroep op 9 februari 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben namens eiseres deelgenomen: mr. G.J.M.E. de Bont en mr. M. Prins. Namens verweerder zijn verschenen: mr. M. Morren, mr. N.N. Bontje en [persoon] .

Beoordeling door de rechtbank

7. De rechtbank beoordeelt of de minister op de juiste wijze heeft beslist op het Woo-verzoek van eiseres. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

8. Eiseres heeft op de zitting meegedeeld dat de documenten waarvan zij aanvankelijk had gesteld dat zij ontbreken alsmede de vraag of verweerder een voldoende zoekslag heeft gemaakt, niet langer in geschil zijn. Ditzelfde geldt voor het ontbrekende verslag van de bestuursvergadering van 10 mei 2012. Verweerder heeft op de zitting herhaald dat dit document niet langer onder hem berust. Eiseres heeft zich hierbij neergelegd.

Strijd met de goede procesorde?

9. Op de zitting heeft eiseres achttien documenten genoemd waarin verwijzingen zijn opgenomen naar andere documenten. De documenten waarnaar wordt verwezen zijn volgens haar ten onrechte niet naar boven gekomen in de door verweerder uitgevoerde zoekslag. Deze documenten moeten alsnog openbaar worden gemaakt. Eiseres heeft desgevraagd toegelicht dat zij pas na ontvangst van het verweerschrift van 29 januari 2026 heeft kunnen begrijpen dat deze documenten ook nog ontbraken in de door verweerder uitgevoerde zoekslag. Om die reden kon zij deze punten niet eerder naar voren brengen. Verweerder heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat eiseres hiermee te laat is, dat hij zich niet heeft kunnen voorbereiden op deze nieuwe punten en vindt dat ze wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moeten worden gelaten. Het gaat mogelijk om documenten die bij eerdere Wob1-procedures (gedeeltelijk) openbaar zijn gemaakt. Verweerder zou nader onderzoek moeten doen om te bekijken in welke Wob-procedure die documenten al openbaar zijn gemaakt of zijn betrokken. Als deze punten tijdig waren aangevoerd, dan had verweerder dat kunnen bekijken en net als in het verweerschrift per betwist document kunnen motiveren. Verweerder heeft op de zitting op drie van de achttien genoemde documenten een reactie kunnen geven. Na deze uitleg zijn deze drie documenten niet langer in geschil.

9.1. De rechtbank is van oordeel dat eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij haar bezwaren over de ter zitting genoemde documenten niet eerder naar voren heeft kunnen brengen. De rechtbank heeft in de raadkamer steekproefsgewijs naar acht van de vijftien door eiseres ter zitting genoemde verwijzingen gezocht in de op 16 juli 2024 deels openbaar gemaakte stukken. Deze acht verwijzingen betreffen ofwel één of meerdere verwijzingen naar bijlagen zoals genoemd in de deels openbaar gemaakte stukken behorend bij bestreden besluit II, ofwel één of meerdere verwijzingen naar bijlagen behorend bij het Wob-besluit van verweerder van 21 januari 2022 naar aanleiding van een Wob-verzoek van eiseres zelf. Concreet betekent dit dat sprake is van verwijzingen naar informatie die op zijn laatst op 18 juli 2024 in het bezit was van eiseres. Eiseres had vanaf dat moment aan de hand van de inventarislijst en de (deels) openbaar gemaakte stukken kunnen aanvoeren dat deze documenten ontbraken. Het standpunt van eiseres dat zij dit pas na ontvangst van het verweerschrift heeft kunnen aanvoeren is dus onjuist. Het aanvoeren van deze beroepsgrond op de zitting is te laat, waardoor verweerder niet op alle punten inhoudelijk heeft kunnen reageren. Dat betekent dat sprake is van strijd met de goede procesorde en dat de rechtbank deze grond niet inhoudelijk beoordeelt.

Document 003

10. Eiseres stelt dat verweerder zijn weigering van document 003 onvoldoende heeft gemotiveerd. Dit document betreft een conceptregeling van- en een ontwerptoelichting op het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Wkoa). Dit document is afkomstig van het ministerie van Justitie en Veiligheid (het ministerie) en berust bij verweerder omdat er afstemming heeft plaatsgevonden over dit wetsvoorstel. Dit document is integraal geweigerd met verwijzing naar artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo (de i-grond) en artikel 5.2 van de Woo. Verweerder heeft op de zitting nog toegelicht dat de weigeringsgronden zelfstandige weigeringsgronden zijn die zelfstandig de weigering van het gehele document kunnen dragen.

10.1. Eiseres stelt dat het weigeren van dit document op de i-grond onvoldoende is gemotiveerd omdat gedachtespinsels van ambtenaren ook afdoende kunnen worden beschermd door de mogelijkheid van anonimiseren. Dat het belang van openbaarmaking reeds is gediend nu de definitieve consultatieversie op 5 mei 2012 is gepubliceerd, volgt eiseres niet. Verweerder heeft immers aangegeven dat de definitieve consultatieversie significant verschilt van document 003. Eiseres ziet ook niet hoe openbaarmaking het goed functioneren van de Staat zou kunnen schaden, nu niet duidelijk is hoe de ambtenaren van het ministerie terughoudend zouden moeten optreden bij het leveren van input op (eigen) wetgeving. Daarnaast stelt eiseres zich op het standpunt dat deze weigeringsgrond blijkens de parlementaire geschiedenis vooral bedoeld is voor crisisachtige aangelegenheden of bij interne onderzoeken. Het mogelijk terughoudend handelen van ambtenaren kan ook daarom geen reden zijn voor weigering op de i-grond.

10.2. Verweerder stelt op zijn beurt dat document 003 een zeer rudimentaire versie is van de Wkoa en de toelichting daarop. Voor het ministerie en verweerder is het van belang dat in een vroeg stadium van de totstandkoming van wetgeving alle ideeën op tafel gelegd kunnen worden. Om die reden worden ontwerpregelingen en ontwerptoelichtingen nooit openbaar gemaakt. De weigering van het document op de i-grond is dan ook gerechtvaardigd.

11. De rechtbank heeft in de raadkamer kennisgenomen van document 003. Zij heeft vastgesteld dat dit inderdaad een concept van de Wkoa en een ontwerptoelichting daarop in een zeer vroeg stadium betreft, die om die reden hoofdzakelijk bedoeld lijken voor intern beraad. De rechtbank stelt daarnaast vast dat dit concept en deze ontwerptoelichting, in grote mate verschilt van de ter consultatie gelegde versie. Het betreft overduidelijk een allereerste versie met ideeën, geplaatste vraagtekens en voetnoten.

11.1 De rechtbank volgt verweerder in zijn uitleg dat deze conceptregeling en ontwerptoelichting niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Openbaarmaking daarvan kan worden geweigerd met toepassing van de i-grond. Ambtenaren moeten in een dergelijke prille fase van het wetgevingsproces, waarin het (definitieve) document nog vorm moet krijgen, de vrijheid hebben om in alle openheid te kunnen sparren en alle ideeën die zij hebben naar voren te brengen. De rechtbank ziet het belang ervan in dat in deze voorbereidende fase in vertrouwen hierover van gedachten kan worden gewisseld opdat de wetgevingsambtenaren zo tot een definitief document kunnen komen. Alleen op deze wijze kan een zorgvuldig wetgevingsproces worden gewaarborgd en worden bevorderd. Het belang van het goed functioneren van de Staat weegt in dit geval dan ook zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Daarbij weegt de rechtbank ook mee dat de consultatieversie openbaar en voor iedereen toegankelijk is. Eiseres kan deze versie vergelijken met de definitieve versie van de Wkoa om zo inzicht te krijgen in de totstandkoming van de Wkoa

12. Nu verweerder document 003 heeft mogen weigeren met toepassing van de i-grond, behoeft de weigering op grond van artikel 5.2 van de Woo verder geen bespreking.

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

12.1. Aangezien verweerder met bestreden besluit II een aanvullende zoekslag heeft uitgevoerd, de motivering heeft aangepast en meer documenten openbaar heeft gemaakt, heeft hij tijdens de beroepsprocedure zijn motiveringsgebrek hersteld. De rechtbank is van oordeel dat eiseres door het gebrek in het bestreden besluit I niet in haar belangen is geschaad. Eiseres is in beroep immers voldoende in de gelegenheid geweest om op het bestreden besluit II te reageren. De rechtbank passeert dit gebrek daarom met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Omdat verweerder het motiveringsgebrek hangende beroep heeft hersteld, ziet de rechtbank aanleiding om verweerder te veroordelen tot vergoeding van het door eiseres betaalde griffierecht.

Conclusie en gevolgen

13. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseres geen gelijk krijgt.

13.1. Eisers krijgt wel het griffierecht terug. Voor een proceskostenvergoeding ziet de rechtbank geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van 184,- aan eiseres moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.A.W. Jansen, voorzitter, en mr. E.M. Hansen-Löve en mr. J.A.C.M. Nielen, leden, in aanwezigheid van mr. F. van der Maas, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2026.

griffier	voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

[1] Wet openbaarheid van bestuur.
