



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar tegen het besluit van 17 juli 2025 met kenmerk 19481/01.347.114.

Kenmerk verzoek: 19481/01.337.979

Kenmerk besluit: 19481.002/01.359.470

Openbaarmaking onder kenmerk: 19481.002/01.359.471

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Op 11 maart 2025 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: Woo).
2. Op 17 juli 2025 is het eerste deelbesluit op het Woo-verzoek, met kenmerk 19481/01.347.114, toegezonden aan verzoeker.
3. Op 23 juli 2025 heeft verzoeker (hierna: bezwaarmaker) bezwaar gemaakt tegen het eerste deelbesluit.
4. Op 4 augustus 2025 heeft bezwaarmaker aangegeven niet te willen wachten op de andere deelbesluiten voor de behandeling van zijn bezwaar. Daarom beslist de raad van bestuur nu alleen op het bezwaar tegen het eerste deelbesluit.
5. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld zijn bezwaar toe te lichten tijdens de hoorzitting op 23 september 2025. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Op 30 september 2025 is het verslag toegezonden aan bezwaarmaker. Op 3 oktober 2025 heeft bezwaarmaker op het verslag gereageerd.
6. Op 15 oktober 2025 is aan de belanghebbenden bij het eerste deelbesluit gevraagd om aan te geven of het openbaar maken van hun bedrijfsnaam in het kader van het bezwaar onevenredig benadelend is voor hun bedrijf. Meerdere belanghebbenden hebben daarop gereageerd.



2 Ontvankelijkheid

7. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het eerste deelbesluit. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen en is daarom ontvankelijk.

3 Inhoud van het bezwaar

8. Bezwaarmaker heeft in bezwaar onder meer het volgende aangevoerd:
 - a. het eerste deelbesluit voldoet niet aan de door de Woo gestelde eisen. Er is sprake van standaardformuleringen zonder feitelijke context of belangenafweging;
 - b. de belangenafweging in het eerste deelbesluit is summier en komt niet verder dan het benoemen van uitzonderingsgronden;
 - c. het eerste deelbesluit is niet controleerbaar en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel;
 - d. er is geen volledige en controleerbare documentenlijst verstrekt;
 - e. een beroep op persoonlijke beleidsopvattingen is geen reden tot weigering;
 - f. als volledige openbaarmaking niet mogelijk is, moet gedeeltelijke openbaarmaking plaatsvinden;
 - g. met het openbaar maken van bedrijfsnamen worden deze bedrijven niet onevenredig benadeeld.
9. Bezwaarmaker heeft de raad van bestuur verzocht:
 - h. het eerste deelbesluit te herzien en alle gevraagde informatie alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken;
 - i. elk document afzonderlijk te beoordelen en een deugdelijke, op het concrete geval toegesneden motivering te geven per weigeringsgrond;
 - j. een volledige documentenlijst te verstrekken;
 - k. een schriftelijke beschrijving van de zoekslag te overleggen;
 - l. over te gaan tot geanonimiseerde openbaarmaking van richtinggevende persoonlijke beleidsopvattingen;
 - m. contractrapportages met marktpartijen openbaar te maken;
 - n. onderzoeksgegevens, rapporten en beschrijvingen van betalingen met betrekking tot cash centers openbaar te maken.



4 Beoordeling van het bezwaar

10. Met betrekking tot het bezwaar overweegt de raad van bestuur als volgt.

Algemeen

11. De raad van bestuur merkt op dat een deel van de gronden van bezwaar en de verzoeken van bezwaarmaker geen betrekking heeft op het eerste deelbesluit en de daarbij aangetroffen documenten.
12. Zoals blijkt uit randnummer 14 van het eerste deelbesluit wordt het verzoek afgedaan in deelbesluiten, gelet op de omvang van het verzoek en het belang van een overzichtelijke behandeling.
13. Het eerste deelbesluit betreft een overzicht van de documenten die zijn aangetroffen binnen de afdeling Communicatie & Strategie en de documenten die aan de orde zijn gekomen in vergaderingen van de raad van bestuur en het managementteam (MT). Bij het tweede deelbesluit worden de documenten die zijn aangetroffen bij de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen betrokken en in het derde en laatste deelbesluit komen de documenten die zijn aangetroffen bij de afdeling Handhaving aan de orde.
14. De behandeling van de gronden van bezwaar en de verzoeken van bezwaarmaker beperkt zich tot het eerste deelbesluit en de daarbij aangetroffen documenten, aangezien de raad van bestuur geen besluit kan nemen aangaande documenten die nog moeten worden beoordeeld in het kader van de Woo.¹
15. Dit betekent dat de raad van bestuur niet zal ingaan op de verzoeken van bezwaarmaker onder m (contractrapportages) en n (onderzoeksgegevens, rapporten en beschrijvingen van betalingen). Dit zijn documenten die (als ze worden aangetroffen) zullen worden beoordeeld in het kader van het tweede of het derde deelbesluit.

Bezwaargronden a, b, f en g en verzoeken h en i

16. Volgens bezwaarmaker voldoet het eerste deelbesluit niet aan de door de Woo gestelde eisen. Een concrete onderbouwing waarom openbaarmaking tot een onevenredige benadeling zou leiden ontbreekt in het eerste deelbesluit. Er zou sprake zijn van standaardformuleringen zonder feitelijke context of belangenafweging. Met het openbaar maken van hun bedrijfsnamen worden deze bedrijven niet onevenredig benadeeld, aldus bezwaarmaker. Daarnaast zou de belangenafweging in het eerste deelbesluit te summier zijn en niet verder

¹ Zoals ook toegelicht tijdens de hoorzitting.



komen dan het benoemen van uitzonderingsgronden. Bij toepassing van een relatieve weigeringsgrond ontbreekt een toets of er een zwaarder wegend openbaar belang is dat openbaarmaking rechtvaardigt. Ook zou gedeeltelijke openbaarmaking moeten plaatsvinden als volledige openbaarmaking niet mogelijk is.

17. Bezwaarmaker heeft de raad van bestuur verzocht het eerste deelbesluit te herzien en alle gevraagde informatie alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken, elk document afzonderlijk te beoordelen en een deugdelijke, op het concrete geval toegesneden motivering te geven per weigeringsgrond.
18. De raad van bestuur stelt vast dat de in het kader van het eerste deelbesluit aangetroffen documenten zijn verzameld en opgenomen in twee inventarislijsten (inventarislijst 1 met niet openbaar te maken documenten en inventarislijst 2 met openbaar te maken documenten). Elk document dat op een van de twee inventarislijsten staat is afzonderlijk beoordeeld. Per document is aangegeven welke weigeringsgronden en uitzonderingen van toepassing zijn. Deze weigeringsgronden en uitzonderingen zijn vervolgens nader gemotiveerd in het eerste deelbesluit. Volgens de raad van bestuur voldoet het eerste deelbesluit daarmee aan de Woo. Een individuele motivering per document of onderdeel daarvan zou namelijk leiden tot herhalingen van de motivering die geen redelijk doel dienen.² Om dezelfde redenen acht de raad van bestuur een individuele motivering per document of onderdeel daarvan in bezwaar niet nodig.

Weigeringsgronden

19. In het eerste deelbesluit is sprake van vier weigeringsgronden, die hebben geleid tot het geheel of gedeeltelijk niet openbaar maken van documenten: artikel 5.1, tweede lid, onder d (het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen), artikel 5.1, tweede lid, onder e (eerbiediging persoonlijke levenssfeer), artikel 5.1, vijfde lid (onevenredige benadeling) en artikel 5.2 (persoonlijke beleidsopvattingen) van de Woo. Waar de openbaarmaking van documenten gedeeltelijk is geweigerd, is in de betreffende documenten de bewuste tekst onleesbaar gemaakt, waarbij steeds is aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.
20. De eerste weigeringsgrond, artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo betreft één document (volgnummer 003 van inventarislijst 1) dat in het geheel niet

² Uit vaste rechtspraak volgt dat in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen, kan daarvan worden afgezien. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1259, r.o. 6.1.



openbaar is gemaakt. De raad van bestuur heeft dit document nogmaals bekeken en beoordeeld en is van oordeel dat het besluit om dit document niet openbaar te maken afdoende is gemotiveerd in randnummer 41 en 42 van het eerste deelbesluit. In dit geval prevaleert het belang van inspectie, controle en toezicht boven het belang van openbaarheid. Openbaarmaking van dit document zou namelijk inzicht geven in de controlestrategie van de Kansspelautoriteit en daarmee het functioneren van de Kansspelautoriteit kunnen schaden. De openbaarmaking van dit document is daarom terecht geweigerd.

21. De tweede weigeringsgrond, artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo betreft meerdere documenten. De raad van bestuur heeft deze documenten nogmaals bekeken en beoordeeld en is van oordeel dat het besluit om deze gegevens niet openbaar te maken afdoende is gemotiveerd in randnummers 43 t/m 47 van het eerste deelbesluit. In dit geval weegt de bescherming van de privacy volgens de raad van bestuur zwaarder dan het belang van openbaarheid, zeker waar het gaat om de openbaarmaking van persoonsgegevens die te herleiden zijn tot natuurlijke personen die betrokken zijn geweest bij een onderzoek naar slecht levensgedrag. In die gevallen weegt het (algemene) belang van openbaarheid niet op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
22. De derde weigeringsgrond, artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo betreft meerdere documenten. De raad van bestuur heeft deze documenten nogmaals bekeken en vastgesteld dat het in deze documenten steeds gaat om namen van bedrijven, die betrokken zijn geweest bij een onderzoek naar slecht levensgedrag en van wie de exploitatievergunning is ingetrokken of geweigerd. In randnummers 48 t/m 50 van het eerste deelbesluit is gemotiveerd waarom deze bedrijfsnamen niet openbaar zijn gemaakt.
23. De raad van bestuur is van oordeel dat het hier gaat om een strikte weigeringsgrond die alleen kan worden toegepast in uitzonderlijke gevallen. Er moet sprake zijn van een situatie die dermate uitzonderlijk is dat het openbaar maken van deze informatie zou leiden tot een onacceptabel en onevenredig nadeel voor de betrokken bedrijven. De enkele overweging dat openbaarmaking van de bedrijfsnamen onevenredig benadelend kan zijn en niet opweegt tegen het belang van openbaarmaking van de naam, is in dat kader onvoldoende.
24. Uit het eerste deelbesluit blijkt niet dat aan deze bedrijven is gevraagd of zij zelf ook vinden dat er sprake is van onevenredige benadeling als hun bedrijfsnaam openbaar wordt gemaakt of dat ze geen bezwaar hebben tegen openbaarmaking van hun bedrijfsnaam.



25. Bezwaarmaker heeft tijdens de hoorzitting (als gemachtigde van meerdere bedrijven) aangegeven geen bezwaar te hebben tegen openbaarmaking van bedrijfsnamen die voorkomen in de aangetroffen documenten. Volgens bezwaarmaker worden deze bedrijven niet onevenredig benadeeld met het openbaar maken van hun bedrijfsnamen.
26. Naar aanleiding hiervan is aan de belanghebbenden bij het eerste deelbesluit gevraagd om aan te geven of het openbaar maken van hun bedrijfsnaam in het kader van dit Woo-verzoek onevenredig benadelend is voor hun bedrijf. Meerdere belanghebbenden hebben daarop gereageerd.
27. Enkele belanghebbenden hebben aangegeven dat openbaarmaking van hun bedrijfsnaam niet onevenredig benadelend is voor hun bedrijf. Zij gaan ermee akkoord dat hun bedrijfsnaam alsnog openbaar wordt gemaakt in de desbetreffende (openbare) documenten.
28. Andere belanghebbenden hebben aangegeven dat openbaarmaking van hun bedrijfsnaam onevenredig benadelend is voor hun bedrijf. Om verdere (imago)schade te voorkomen, bijvoorbeeld bij financiële instellingen en verzekeraars, gaan zij niet akkoord met openbaarmaking van hun bedrijfsnaam in de desbetreffende (openbare) documenten.
29. Ten aanzien van het openbaar maken van de namen van de bedrijven A.R.B. Automaten B.V., Axion Amsterdam B.V. en J.P. Brouwer Amusements Automaten B.V. oordeelt de raad van bestuur dat openbaarmaking van deze bedrijfsnamen daarom niet onevenredig benadelend is voor deze bedrijven. Deze bedrijfsnamen worden alsnog openbaar gemaakt in de desbetreffende documenten.
30. Ten aanzien van het openbaar maken van de namen van de overige bedrijven oordeelt de raad van bestuur dat openbaarmaking van deze bedrijfsnamen onevenredig benadelend is voor deze bedrijven. Deze bedrijfsnamen worden niet openbaar gemaakt in de desbetreffende documenten.³

Uitzonderingen

31. In het eerste deelbesluit is sprake van uitzonderingen die zijn genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo; artikel 365, vierde en vijfde lid van het Wetboek van Strafvordering, titels 2 tot en met 3b van de Wet justitiële en

³ Hetzelfde geldt voor de bedrijven die niet hebben gereageerd op het verzoek om een zienswijze te geven. In de brief was aangegeven dat de bedrijfsnaam niet openbaar wordt gemaakt in de desbetreffende (openbare) documenten als een bedrijf niet binnen de gestelde termijn reageert of als een bedrijf aangeeft dat openbaarmaking van de bedrijfsnaam onevenredig benadelend is.



strafvorderlijke gegevens en artikel 28, tweede lid, van de wet Bibob. Dergelijke documenten en gegevens mogen niet openbaar worden gemaakt. Het betreft meerdere documenten.

32. De raad van bestuur heeft de documenten waarin sprake is van deze uitzonderingen nogmaals bekeken en beoordeeld en is van oordeel dat het besluit om deze documenten en gegevens niet openbaar te maken afdoende is gemotiveerd in randnummers 24 t/m 35 van het eerste deelbesluit. De openbaarmaking van deze documenten en gegevens is daarom terecht geweigerd.

Gedeeltelijke openbaarmaking

33. Naar aanleiding van het standpunt van bezwaarmaker dat gedeeltelijke openbaarmaking zou moeten plaatsvinden als volledige openbaarmaking niet mogelijk is, heeft de raad van bestuur de documenten op inventarislijst 1 met niet openbaar te maken documenten nogmaals bekeken en beoordeeld, met name de documenten met volgnummers 007 t/m 015 (de tien besluiten op bezwaar).
34. In randnummer 38 van het eerste deelbesluit is gemotiveerd waarom is besloten deze tien besluiten op bezwaar in het geheel niet openbaar te maken. In deze tien besluiten op bezwaar zou geen zinnige informatie of leesbare tekst overblijven als gegevens worden weggelakt. In dat geval kan openbaarmaking in het geheel worden geweigerd.
35. De raad van bestuur is van oordeel dat volledige openbaarmaking van deze documenten terecht is geweigerd op grond van de Woo.
36. Volgens de raad van bestuur mag gedeeltelijke openbaarmaking van deze documenten achterwege blijven. Daartoe overweegt de raad van bestuur het volgende. De besluiten op bezwaar zijn vergelijkbaar qua opzet. Eerst volgt een beschrijving van de procedure, gevolgd door het juridisch kader, een omschrijving van het bestreden besluit, een beoordeling van de ontvankelijkheid, een omschrijving van de bezwaargronden, een beoordeling van de bezwaargronden en een conclusie. De informatie in deze besluiten op bezwaar is zodanig met elkaar verweven, dat de besluiten op bezwaar na weglakking van alle niet openbare informatie geen zinnige en samenhangende informatie meer bevatten.⁴

⁴ Op grond van vaste rechtspraak mag openbaarmaking van deze documenten daarom in het geheel worden geweigerd. Zie o.a. de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 14.



37. De raad van bestuur wijst erop dat meerdere documenten in inventarislijst 2 met openbaar te maken documenten (volgnummers 021, 025, 026, 033, 035, 037, 041, 044, 050, 054) in grote lijnen dezelfde informatie bevatten als de tien besluiten op bezwaar die in het geheel niet openbaar worden gemaakt. Daarmee is een samenvatting gegeven van de inhoud van die besluiten. Volgens de raad van bestuur is hiermee voldaan aan het verzoek van bezwaarmaker om alle gevraagde informatie alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken, zeker nu een gedeelte van de bedrijfsnamen alsnog openbaar wordt gemaakt in de desbetreffende documenten.

Bezwaargrond c

38. Volgens bezwaarmaker is door het gebruik van abstracte bewoordingen niet te toetsen welke documenten zijn beoordeeld, waarom bepaalde passages zijn geweigerd en of uitzonderingen terecht zijn toegepast. Het eerste deelbesluit is niet controleerbaar en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

39. De raad van bestuur ziet niet op welke abstracte bewoordingen bezwaarmaker doelt. Volgens de raad van bestuur is in het eerste deelbesluit voldoende duidelijk aangegeven waarom is besloten bepaalde informatie niet openbaar te maken en op grond van welke artikelen in de Woo. Daarmee voldoet het eerste deelbesluit aan het rechtszekerheidsbeginsel. Ook kent het eerste deelbesluit een duidelijke, logische en begrijpelijke onderbouwing. De raad van bestuur volstaat met een verwijzing naar hetgeen zij daaromtrent reeds heeft overwogen in dit besluit. Kort gezegd voldoet het eerste deelbesluit aan het motiveringsbeginsel, met uitzondering van hetgeen is overwogen omtrent de onevenredige benadeling.

40. Met betrekking tot de motivering ten aanzien van de onevenredige benadeling in het eerste deelbesluit, volstaat de raad van bestuur met een verwijzing naar hetgeen zij daaromtrent heeft overwogen in randnummers 22 t/m 30 van dit besluit.

Bezwaargrond d en verzoeken j en k

41. Volgens bezwaarmaker is er geen volledige en controleerbare documentenlijst verstrekt, met daarop datum, herkomst, onderwerp, beslispoint en de weigeringsgrond, inclusief belangenafweging.

42. Bezwaarmaker heeft de raad van bestuur verzocht een volledige documentenlijst te verstrekken en een schriftelijke beschrijving van de zoekslag te overleggen.



43. De in het kader van het eerste deelbesluit aangetroffen documenten zijn verzameld en opgenomen in twee inventarislijsten (inventarislijst 1 met niet openbaar te maken documenten en inventarislijst 2 met openbaar te maken documenten). Inventarislijst 1 bevat een volgnummer, de datum van het document, de naam van het document, een omschrijving van het document en een beoordeling per document. Inventarislijst 2 bevat een volgnummer, de datum van het document, een omschrijving van het document, de weigeringsgronden per document en een beoordeling per document. Daarmee is volgens de raad van bestuur sprake van een volledige en controleerbare documentenlijst.
44. Met betrekking tot het verzoek om een schriftelijke beschrijving van de zoekslag te overleggen overweegt de raad van bestuur dat de zoekslag reeds afdoende is omschreven in paragraaf 4 van het eerste deelbesluit.

Bezwaargrond e en verzoek I

45. Volgens bezwaarmaker is een beroep op persoonlijke beleidsopvattingen geen reden tot weigering. Waar meningen de besluitvorming aantoonbaar hebben beïnvloed, kunnen deze geanonimiseerd openbaar worden gemaakt.
46. Bezwaarmaker heeft de raad van bestuur verzocht over te gaan tot geanonimiseerde openbaarmaking van richtinggevende persoonlijke beleidsopvattingen.
47. In één document (volgnummer 011 van inventarislijst 2) is een passage aangetroffen die een persoonlijke beleidsopvatting bevat. Gelet op het belang van een vrije meningsvorming is een deel van deze passage niet openbaar gemaakt. De raad van bestuur heeft deze passage nogmaals bekeken en beoordeeld en is van oordeel dat het besluit om deze passage niet openbaar te maken afdoende is gemotiveerd in randnummers 51 t/m 55 van het eerste deelbesluit.
48. Volgens de raad van bestuur schaaft de openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvatting de bescherming van de vrije meningsvorming en het belang om in vertrouwelijke sfeer vrij van gedachten en opvattingen te kunnen wisselen over een dossier. In dit geval prevaleert het belang van een vrije meningsvorming boven het belang van openbaarheid. Het geanonimiseerd openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvatting maakt dat niet anders. De openbaarmaking van een deel van de passage in het desbetreffende document is daarom terecht geweigerd.



5 Beslissing

49. De raad van bestuur zal, gelet op randnummer 29 van dit besluit, de bedrijfsnamen A.R.B. Automaten B.V., Axion Amsterdam B.V. en J.P. Brouwer Amusements Automaten B.V. alsnog openbaar maken in de documenten met volgnummers 022 t/m 025, 035 t/m 039 en 048 t/m 055.

50. Voor het overige verklaart de raad van bestuur het bezwaar ongegrond.

51. Openbaarmaking geschiedt door middel van plaatsing op de website van de Kansspelautoriteit. Ook dit besluit wordt op deze wijze openbaar gemaakt. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>.

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

Verzonden op: 11 november 2025

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank in het arrondissement van de woonplaats van belanghebbende.

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

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

10 november 2025

Ons kenmerk

19481.002/01.359.471

bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.