



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar tegen het besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid van 19 februari 2026 met kenmerk 23691/01.376.800.

Kenmerk verzoek: 23691/01.371.426

Kenmerk besluit: 23691.001/01.409.914

Openbaarmaking onder: 23691.001/01.410.262

Besluit op bezwaar

1 Procesverloop

1. Per e-mail van 12 januari 2026 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van bepaalde documenten als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. Verzoeker heeft in zijn verzoek gevraagd om openbaarmaking van (interne) documenten en correspondentie tussen de Kansspelautoriteit en het Openbaar Ministerie (hierna: OM), banken, andere toezichthouders en overheidsinstanties waarin afwegingen, besprekingen of analyses zijn opgenomen over de inzet en de daarmee samenhangende risico's van bestuursrechtelijke benadering en/of strafrechtelijke vervolging van betalingsfacilitatie via banken en betaaldienstverleners (hierna: PSP's).
3. Bij brief van 19 februari 2026, kenmerk 23691/01.376.800, is het besluit op het verzoek (hierna: het bestreden besluit) toegezonden aan verzoeker.
4. Per e-mail van 20 februari 2026 heeft verzoeker (hierna: bezwaarmaker) bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.
5. Op 23 februari 2026 heeft bezwaarmaker een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Op 30 april 2026 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel het verzoek afgewezen.
6. Naar aanleiding van het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de Kansspelautoriteit bezwaarmaker op 11 juni 2026 in de gelegenheid gesteld om alle op de zaak betrekking hebbende stukken in te zien.



7. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren toe te lichten tijdens de hoorzitting op dinsdag 30 juni 2026 om 14:00 uur. Van het horen is een verslag gemaakt. Per e-mail van 11 juli 2026 heeft bezwaarmaker op het verslag van de hoorzitting gereageerd.

2 Ontvankelijkheid

8. Het bezwaarschrift is ingediend binnen 6 weken na bekendmaking van het bestreden besluit. 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

9. Bezwaarmaker heeft onder meer het volgende aangevoerd:
- a. er is sprake van een onjuiste, onvolledige en onvoldoende verifieerbare zoekslag;
 - b. de Kansspelautoriteit heeft artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo selectief toegepast;
 - c. gedeeltelijke openbaarmaking van documenten is niet verenigbaar met het uitgangspunt van maximale openbaarheid zoals bedoeld in artikel 2.5 van de Woo.
10. Bezwaarmaker heeft de Kansspelautoriteit verzocht om het bestreden besluit te heroverwegen, alsnog volledig inzicht te geven in de aangetroffen documenten en de weggelakte bedrijfsnamen en relevante passages openbaar te maken, althans per document een deugdelijke en specifieke belangenafweging te geven.

4 Beoordeling van het bezwaar

11. Met betrekking tot het bezwaar wordt het volgende overwogen.

Bewaargrond a: zoekslag

12. Volgens bezwaarmaker is er sprake van een onjuiste en onvolledige zoekslag. Het ontbreken van formele handhavingsmaatregelen impliceert geenszins het ontbreken van beleidsmatige afwegingen, interne risicoanalyses, overlegstructuren, besluitvorming omtrent (niet-)handhaving of van afstemming met het Openbaar Ministerie of andere toezichthouders. Het bewust niet inzetten van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten vormt op zichzelf een bestuurlijke keuze en dient derhalve te zijn vastgelegd in documenten die onder het bereik van de Woo vallen. In zijn pleitnota voert bezwaarmaker verder aan dat de zoekslag onvolledig is omdat bijlage 1 uit document 1 ontbreekt. Daarnaast geeft het besluit volgens bezwaarmaker geen inzicht in de gebruikte



zoektermen, de betrokken functionarissen, de betrokken informatiesystemen of in eventuele mondelinge besluitvorming die schriftelijk is vastgelegd. Volgens bezwaarmaker maakt dit de zoekslag dan ook onvoldoende verifieerbaar.

13. De Kansspelautoriteit overweegt hieromtrent als volgt.

14. Allereerst is de Kansspelautoriteit van oordeel dat zij een zorgvuldige zoekslag heeft verricht naar de door bezwaarmaker gevraagde informatie. Naar aanleiding van het verzoek heeft de Kansspelautoriteit immers een zoekslag verricht in Exact Synergy. Dat is een programma waar de Kansspelautoriteit de bedrijfsprocessen van haar teams mee automatiseert en te archiveren documenten in registreert. Voorts is een zoekslag verricht in de gedeelde (beveiligde) mappen (fileservers van de Kansspelautoriteit) van de teams Strategie & Beleid, Toezicht en Handhaving. Verder is een zoekslag verricht in de persoonlijke mailboxen en mappen van een aantal medewerkers van de genoemde teams die bij dit onderwerp betrokken zijn (geweest).

15. De betrokken medewerkers hebben hun zoekslag gebaseerd op het Woo-verzoek en aan de hand daarvan de zoektermen bepaald. De Kansspelautoriteit heeft in ieder geval, maar niet uitsluitend, onderstaande zoektermen gehanteerd voor het zoeken naar documenten in de (algemene) mailboxen, fileservers en in Exact Synergy.

- Betaaldienstverleners
- Betalingsverkeer
- PSP's
- iDEAL
- Revolut
- Visa
- Mastercard
- ING
- Rabobank
- ABN Amro
- OM
- DNB
- AFM
- Ministerie van Financiën
- Betaalvereniging Nederland
- Icepay B.V.
- Mollie
- PAY.NL
- Paysquare
- Sisow



16. Uit deze zoekslag is gebleken dat de Kansspelautoriteit beschikt over verschillende documenten die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. Deze documenten zijn verzameld en opgenomen in de inventarislijst die als bijlage bij het bestreden besluit is gevoegd. De Kansspelautoriteit heeft hiermee voldoende inzicht geboden in de aangetroffen documenten.

Nieuwe zoekslag

17. Naar aanleiding van het bezwaar van bezwaarmaker heeft de Kansspelautoriteit besloten een nieuwe zoekslag te verrichten om te onderzoeken of zij over meer documenten beschikt dan die zijn gevonden. De Kansspelautoriteit heeft de zoekslag verricht ten aanzien van de periode van 1 april 2012 (de datum van de oprichting van de Kansspelautoriteit) tot en met 12 januari 2026 (de datum van het Woo-verzoek).
18. Deze nieuwe zoekslag had tot doel na te gaan of er alsnog aanvullende documenten konden worden aangetroffen die in het bestreden besluit niet waren meegenomen. Bij deze gerichte zoekslag zijn geen nieuwe documenten gevonden. De Kansspelautoriteit acht dit verklaarbaar omdat tot op heden geen sprake is geweest van bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke vervolging van betalingsfacilitatie via banken en PSP's.
19. In zijn reactie op het verslag van de hoorzitting heeft bezwaarmaker gesteld dat de kern van de zaak niet slechts is dat er meer documenten zouden moeten zijn, maar dat vooral duidelijk moet worden of er daadwerkelijk onderzoek is verricht naar de positie van een cash center als betaaldienstverlener of PSP. De Kansspelautoriteit wijst er in dat verband op dat een betaaldienstverlener ziet op het enkel aanbieden van betaaldiensten. Een cash center onderscheidt zich van een betaaldienstverlener omdat er sprake is van verdere activiteiten ten aanzien van kansspelen.¹ Een cash center strekt zich dus verder dan het enkel zijn van een betaaldienst.
20. Gelet op het bovenstaande ziet de Kansspelautoriteit geen aanleiding om aan te nemen dat er meer documenten onder haar berusten dan zij reeds met het bestreden besluit openbaar heeft gemaakt. De Kansspelautoriteit is van mening dat zij een gedegen onderzoek heeft ingesteld naar informatie die binnen de reikwijdte van het verzoek valt. Wat betreft het betoog van bezwaarmaker dat er meer documenten zouden moeten zijn, volgt uit vaste jurisprudentie dat wanneer de Kansspelautoriteit stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet onder haar berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in principe aan bezwaarmaker is om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door de

¹ Zie r.o. 6.2.2. van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 maart 2023 (ECLI:NL:RBROT:2023:1804).



Kansspelautoriteit, dat document toch onder de Kansspelautoriteit berust.² Volgens de Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaker dat niet aannemelijk gemaakt.

21. Met betrekking tot bijlage 1 uit document 1 in de inventarislijst wijst de Kansspelautoriteit op het volgende. Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft de openbaarmaking van informatie 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 openbaarheid. De bijlage bevat slechts een lijst van de namen van PSP's. Openbaarmaking van deze namen kan onevenredig benadelend zijn en weegt niet op tegen het belang van openbaarmaking van de namen. Dit is in het bijzonder van toepassing waar het de namen betreft van bedrijven die betrokken zijn (geweest) bij een (lopend) onderzoek van de Kansspelautoriteit of daarin voorkomen zonder dat is geconstateerd dat zij in overtreding zijn. Om die reden acht de Kansspelautoriteit het belang van de betreffende PSP's om niet hun namen zichtbaar te maken, zwaarder wegen dan het belang van de openbaarheid.

22. Tot slot merkt de Kansspelautoriteit nog het volgende op. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarmaker aangevoerd dat een medewerker van Team Juridische Zaken in een andere lopende procedure over een verzoek op grond van de Woo van bezwaarmaker bij de Kansspelautoriteit een uitspraak zou hebben gedaan over de openbaarmaking van documenten. De Kansspelautoriteit wijst er in dat kader op dat de stelling van bezwaarmaker – wat daar ook van zij – geen verband houdt met de onderhavige bezwaarprocedure. Bovendien is bezwaarmaker in die andere procedure voldoende in de gelegenheid gesteld om zijn standpunt naar voren te brengen.

Bezwaargrond b: onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo)

23. Volgens bezwaarmaker heeft de Kansspelautoriteit artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo selectief toegepast. De motivering in het bestreden besluit is ontoereikend. De enkele mogelijkheid van reputatieschade vormt volgens vaste jurisprudentie geen zelfstandige grond voor weigering van openbaarmaking, met name niet indien de betreffende entiteiten betrokken zijn bij onderzoek naar mogelijke overtredingen van publiekrechtelijke regelgeving, het gaat om facilitering van illegale kansspelen of het maatschappelijk belang bij transparantie evident is. In dat verband stelt bezwaarmaker dat het belang van openbaarheid, inzicht in handhavingsprioritering, de gelijke toepassing van bestuurs- en strafrecht en het functioneren van toezicht op systeemrelevante financiële infrastructuur betreft. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarmaker toegelicht dat er door verschillende partijen expliciet toestemming is gegeven om hun namen openbaar

² Afdeling 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1079, r.o. 7.



te maken. Bezwaarmaker voert verder aan dat het bestreden besluit geen concrete belangenafweging per document of per naam, maar slechts een algemene verwijzing naar mogelijke imagoschade bevat. Dit is volgens bezwaarmaker in strijd met het individualiseringsvereiste uit artikel 5.1 van de Woo.

24. De Kansspelautoriteit overweegt hieromtrent als volgt.
25. Anders dan bezwaarmaker stelt, is de Kansspelautoriteit van oordeel dat in randnummers 21 tot en met 23 van het bestreden besluit voldoende is gemotiveerd waarom de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo van toepassing is. De openbaarmaking van informatie blijft 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 algemeen belang van openbaarmaking.
26. Documenten 1 tot en met 4 in de inventarislijst bevatten bedrijfsnamen waarvoor geldt dat het belang van het voorkomen van onevenredig nadeel zwaarder moet wegen dan openbaarmaking van deze namen. In het bestreden besluit is reeds gemotiveerd dat dit in het bijzonder van toepassing is waar het de namen betreft van bedrijven die betrokken zijn geweest in het onderzoek naar het illegale aanbod van kansspelen. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat deze bedrijven onevenredig benadeeld worden als hun namen langs de weg van een Woo-verzoek openbaar zouden worden gemaakt. Openbaarmaking van de betreffende bedrijfsnamen zou immers (kunnen) leiden tot reputatieschade. De bedrijven worden genoemd in relatie tot een vermoedelijke overtreding van de Wet op de kansspelen, zonder dat zij een weerwoord hebben kunnen geven. Bovendien kunnen de bedrijven ongewenst in verband worden gebracht met de inhoud van de documenten. Het belang van openbaarmaking van de betreffende bedrijfsnamen weegt hier volgens de Kansspelautoriteit daarom niet tegen op. De stelling van bezwaarmaker dat de bedrijven toestemming zouden hebben gegeven om hun namen openbaar te maken, doet daar niet aan af.
27. Verder stelt de Kansspelautoriteit zich op het standpunt dat de motivering in het bestreden besluit met betrekking tot de weigeringsgronden niet in strijd is met artikel 5.1 van de Woo. Bij het nemen van het bestreden besluit heeft de Kansspelautoriteit elk document op de inventarislijst afzonderlijk beoordeeld. Per document is aangegeven welke weigeringsgronden en uitzonderingen van toepassing zijn. De Kansspelautoriteit heeft duidelijk en voldoende gemotiveerd in het bestreden besluit welke documenten zijn aangetroffen, dat deze documenten gedeeltelijk openbaar worden gemaakt en welke weigeringsgronden en uitzonderingen van toepassing zijn. Zij verwijst daarbij naar paragraaf 4 tot en met 6 van het bestreden besluit.



Bezwaargrond c: belang van openbaarheid (artikel 2.5 van de Woo)

28. In het bestreden besluit wordt expliciet erkend dat banken en PSP's als bevorderaars van illegale kansspelen kunnen worden aangemerkt, dat zij een wettelijke verplichting hebben om dit te voorkomen en dat een overtreding kan leiden tot een bindende aanwijzing, aldus bezwaarmaker. Tegen deze achtergrond is het niet openbaar maken van betrokken bedrijfsnamen, correspondentie met het OM en afwegingen omtrent handhaving volgens bezwaarmaker niet verenigbaar met het uitgangspunt van maximale openbaarheid zoals bedoeld in artikel 2.5 van de Woo.
29. De Kansspelautoriteit overweegt hieromtrent als volgt.
30. Het uitgangspunt van de Woo is dat bij bestuursorganen berustende informatie in principe openbaar wordt gemaakt, tenzij een uitzonderingsgrond zich tegen openbaarmaking verzet. De uitzonderingsgronden uit artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo kunnen dus aan openbaarmaking in de weg staan.
31. De Kansspelautoriteit merkt in dat verband op dat in het bestreden besluit sprake is van twee weigeringsgronden, die hebben geleid tot gedeeltelijk niet openbaar maken van documenten: artikel 5.1, tweede lid, onder e (eerbiediging persoonlijke levenssfeer) en artikel 5.1, vijfde lid (onevenredige benadeling) van de Woo. De keuze om de gevraagde informatie gedeeltelijk niet openbaar te maken, heeft de Kansspelautoriteit gedaan op basis van een zorgvuldige belangenafweging. Hierbij heeft zij het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, afgewogen tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren van de Kansspelautoriteit en andere betrokkenen en het belang van onevenredige benadeling van de betreffende bedrijven. De Kansspelautoriteit volgt verzoeker dan ook niet in zijn stelling dat het bestreden besluit in strijd is met het uitgangspunt van de Woo.



5 Beslissing

32. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart het bezwaar ongegrond en wijst het verzoek om proceskostenvergoeding af.

33. Dit besluit wordt openbaar gemaakt 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. R. Lawant

Directeur Spelersbescherming & Bestuursadvisering

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