



Besluit als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet open overheid

Kenmerk verzoek: 19481/ 01.337.979

Kenmerk besluit: 19481/ 01.366.648

Openbaarmaking onder nummer: 19481/ 01.366.651

Tweede deelbesluit

1 Verzoek

1. Op 11 maart 2025, heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) per e-mail een verzoek ontvangen tot openbaarmaking van informatie als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).
2. Gelet op de omvang van het verzoek en belang van een overzichtelijke behandeling is besloten het verzoek af te doen in deelbesluiten.
3. Op 17 juli 2025 heeft de raad van bestuur het eerste deelbesluit genomen.¹
4. Per brief van 17 juli 2025 is het eerste deelbesluit toegezonden aan verzoeker en aan derde-belanghebbenden.
5. Bij het eerste deelbesluit zijn 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 beoordeeld. Met het eerste deelbesluit zijn 55 documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.
6. Op 23 juli 2025 hebben vier derde-belanghebbenden bezwaar gemaakt tegen het eerste deelbesluit.

¹ Kenmerk 19481/01.347.951, vindbaar via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>



7. Bij zijn besluiten op bezwaar van 10 november 2025 heeft de raad van bestuur de aangetroffen documenten opnieuw beoordeeld.² Nu in de bezwaarprocedure door vier vertegenwoordigers van ondernemingen kenbaar is gemaakt dat zij niet onevenredig benadeeld worden bij het openbaar maken van hun bedrijfsnamen, zijn deze bedrijfsnamen alsnog openbaar gemaakt. Voor het overige is het bezwaar ongegrond verklaard.
8. In dit tweede deelbesluit komen de documenten die zijn aangetroffen bij de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen aan de orde.³
9. Voorafgaand aan het nemen van dit besluit zijn op 31 oktober 2025, 5 november 2025, 6 november 2025 en 21 november 2025 zienswijzen opgevraagd bij in totaal 20 derde-belanghebbenden.
10. Bij deze verzoeken om een zienswijze zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken. Voor zover van toepassing is daarbij verwezen naar de in paragraaf 7 van dit besluit genoemde uitzonderingsgronden op openbaarmaking.
11. Er zijn zienswijzen ontvangen van meerdere derde-belanghebbenden. In paragraaf 5 wordt hier nader op ingegaan.

2 Wettelijk kader

12. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de Woo. Op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Woo kan een ieder een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid.
13. Uitgangspunt van de Woo is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die documenten bestaat. Verstrekking van informatie op grond van de Woo betekent dus dat die informatie voor een ieder openbaar gemaakt wordt.
14. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

² Kenmerken 19481 002/ 01.359.471, 19481.003/ 01.359.486, 19481.004/ 01.359.498 en 19481.005/ 01.359.502, vindbaar via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

³ De afdeling Juridische Zaken & Vergunningen bestaat uit twee clusters: Juridische zaken en Vergunningen. Hiertoe behoort ook het team integriteitsbeoordeling.



15. Voorts kunnen documenten die eerder op grond van de Woo (of de Wet openbaarheid van bestuur die gold vóór 1 mei 2022) openbaar zijn gemaakt niet nogmaals op grond van die wet openbaar worden gemaakt. De plicht tot openbaarmaking op grond van de Woo heeft dan ook geen betrekking op informatie die al openbaar is.⁴

3 Inhoud van het verzoek

16. Het verzoek van 11 maart 2025 heeft betrekking op 'alle documenten die zien op Cash Centers, inclusief stukken met betrekking tot de intrekking van vergunningen vanwege het exploiteren van Cash Centers'.

4 Behandeling van het verzoek

17. Zoals in randnummer 8 reeds is toegelicht heeft de Kansspelautoriteit zich in dit deelbesluit gericht op documenten afkomstig van de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen. Naar aanleiding van het verzoek is navraag gedaan bij medewerkers van het cluster Juridische Zaken, het cluster Vergunningen en het daartoe behorende team integriteitsbeoordeling.
18. Er is een zoekslag verricht in Synergy (het document managementsysteem van de Kansspelautoriteit), de relevante mailboxen en agenda's, telefoons en in persoonlijke en gedeelde mappen op de G-schijf (Windows Verkenner). De betrokken medewerkers hebben de volgende zoektermen gebruikt: cash center, kassa, gokzuil, mega mini kassa, 14509, 14779, 14516, 14710, 15166, 15441, 17209, 14298.007, 15767, 15860, 15982, 15971 en 17265. Daarnaast is er gezocht op de namen van verschillende bedrijven die betrokken zijn geweest bij de exploitatie van cash centers. De namen van deze bedrijven worden in dit besluit niet genoemd.⁵ Voor zover deze namen voorkomen in de openbaar te maken documenten, zijn deze gelakt. In de randnummers 57 t/m 60 wordt nader toegelicht wat de reden hiervoor is.
19. Uit deze zoekslag is gebleken dat de Kansspelautoriteit beschikt over verschillende documenten en correspondentie die betrekking hebben op het verzoek. De documenten zijn verzameld en opgenomen in twee inventarislijsten. Op Inventarislijst 1 zijn alle documenten opgenomen die (gedeeltelijk) openbaar gemaakt worden. Inventarislijst 2 bevat alle

⁴ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3100.

⁵ Met uitzondering van de bedrijfsnamen van derde-belanghebbenden die expliciet kenbaar hebben gemaakt dat zij geen bezwaar hebben tegen openbaarmaking van hun bedrijfsnaam. Zie paragraaf 5 voor een nadere toelichting hierop.



documenten die niet openbaar gemaakt worden. Deze inventarislijsten zijn als bijlagen gevoegd bij dit besluit.

5 Derde-belanghebbenden

20. Er zijn meerdere derde-belanghebbenden betrokken bij het verzoek tot openbaarmaking van de aangetroffen documenten. Om die reden zijn de derde-belanghebbenden op de hoogte gebracht van het verzoek. Ook zijn deze derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld tot het geven van een zienswijze op het voornemen tot openbaarmaking van de informatie die hen raakt.
21. Aan de derde-belanghebbenden zijn de documenten voorgelegd in de vorm waarin de raad van bestuur deze openbaar wil maken. Voor zover van toepassing is daarbij verwezen naar de in paragraaf 7 van dit besluit genoemde uitzonderingsgronden op openbaarmaking.
22. Aan de derde-belanghebbenden die een onderneming vertegenwoordigen is gevraagd of zij zich onevenredig benadeeld zouden voelen indien hun bedrijfsnamen openbaar gemaakt zouden worden. Dit is gevraagd omdat in het eerste deelbesluit de raad van bestuur overwoog dat het openbaar maken van de bedrijfsnamen onevenredig benadelend kan zijn en niet opweegt tegen het belang van openbaarmaking van de bedrijfsnamen.⁶ In de bezwaarprocedure die op dit besluit volgde, hebben enkele derde-belanghebbenden kenbaar gemaakt dat zij zich niet onevenredig benadeeld voelen indien hun bedrijfsnamen openbaar gemaakt zouden worden en dat zij graag hun bedrijfsnamen openbaar gemaakt zouden zien.
23. Er zijn zienswijzen ontvangen van meerdere derde-belanghebbenden. Vijf van deze derde-belanghebbenden hebben kenbaar gemaakt dat zij zich niet onevenredig benadeeld voelen bij openbaarmaking van hun bedrijfsnamen. Deze derde-belanghebbenden vertegenwoordigen de ondernemingen A.R.B. Automaten B.V., Axion Amsterdam B.V., Fun-Tech Store B.V., J.P. Brouwer Amusements Automaten B.V. en Plug Amusement. In de openbaar te maken documenten zijn deze bedrijfsnamen dan ook leesbaar. De derde-belanghebbenden die niet hebben gereageerd op het verzoek om zienswijze of die kenbaar hebben gemaakt dat zij zich onevenredig benadeeld voelen indien hun bedrijfsnaam openbaar wordt gemaakt, zijn in de documenten onleesbaar gemaakt. In de randnummers 57 t/m 60 licht de raad van bestuur haar overwegingen hieromtrent toe.

⁶ Zie randnummers 48 t/m 50 van het eerste deelbesluit met kenmerk 19481/ 01.347.114, te raadplegen via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>



24. Voor de volledigheid merkt de raad van bestuur op dat in de aangetroffen documenten ook bedrijfsnamen van derde-belanghebbenden zijn aangetroffen aan wie geen zienswijze is gevraagd. Dit omdat is gebleken dat deze bedrijven niet langer bestaan. Het gaat hierbij voornamelijk om horecagelegenheden waar cash centers zijn aangetroffen en een enkele speelautomatenexploitant. De bedrijfsnamen zijn onleesbaar gemaakt in de aangetroffen documenten. Voor de motivering van deze weigering verwijst de raad van bestuur wederom naar randnummers 57 tot en met 60.

6 Beoordeling Woo-verzoek

25. De Kansspelautoriteit heeft besloten gedeeltelijk aan het Woo-verzoek van verzoeker, zoals omschreven onder het kopje 'Inhoud van het verzoek', tegemoet te komen en de meeste documenten waarom is verzocht geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. De redenen waarom de Kansspelautoriteit een aantal documenten niet of slechts gedeeltelijk openbaar maakt, worden in deze paragraaf en in paragraaf 7 toegelicht.

26. Voorafgaand aan de behandeling van de redenen voor het niet of slechts gedeeltelijk openbaar maken van documenten merkt de raad van bestuur het volgende op. De raad van bestuur is zich bewust van het feit dat er veel informatie en tekst onleesbaar gemaakt is in de verschillende documenten. Het uitzonderen van grote delen van de documenten is echter inherent aan de aard van de stukken die onder het Woo-verzoek vallen. Veel van deze documenten houden rechtstreeks verband met een strafrechtelijk onderzoek of zijn daarvan afgeleid. Daarnaast zijn diverse integriteitsonderzoeken uitgevoerd, waarin veelal gevoelige en vertrouwelijke informatie is opgenomen. Deze informatie werkt bovendien door in andere documenten, zoals bezwaarschriften en interne correspondentie binnen de Kansspelautoriteit. Hierdoor kan een relatief groot deel van de informatie niet openbaar worden gemaakt.

Reeds openbaar

27. In randnummer 15 is toegelicht dat de plicht tot openbaarmaking op grond van de Woo geen betrekking heeft op informatie die reeds openbaar is. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich documenten die reeds volledig openbaar zijn. Deze documenten worden niet nogmaals openbaar gemaakt. Deze documenten zijn opgenomen op Inventarislijst 2 en voorzien van een nummer dat begint met de letter L. Op de inventarislijst wordt steeds, door middel van een hyperlink, verwezen naar de vindplaats van de documenten.

28. De documenten L53 tot en met L88 zijn reeds openbaar gemaakt naar aanleiding van een eerder Woo-verzoek. In het besluit⁷ en de hiermee openbaar gemaakte documenten is een

⁷ Kenmerk 15837/01.293.524 en vindbaar via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/woo-verzoeken/>

enkele bedrijfsnaam reeds openbaar gemaakt. Dit is dan ook de reden dat deze bedrijfsnaam terug te vinden is in de documentnamen op Inventarislijst 2.

Buiten reikwijdte van het verzoek

29. De beoordeling of aan het verzoek tot openbaarmaking tegemoet kan worden gekomen ziet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals omschreven in paragraaf 3. De aangetroffen documenten bevatten naast de verzochte informatie ook informatie over andere bestuurlijke aangelegenheden. Voor zover de aangetroffen documenten passages bevatten die inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, worden die passages om die reden niet verstrekt. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'Buiten reikwijdte verzoek' of 'BRV'.

7 Overwegingen met betrekking tot te verstrekken documenten

De Woo en van de Woo afwijkende openbaarmakingsregelingen

Processtukken

30. Een deel van de gevraagde documenten heeft betrekking op gerechtelijke procedures. Deze documenten zijn opgesteld als processtukken, in zoverre dat ze zijn vervaardigd ten behoeve van de procedure in eerste aanleg bij de rechtbank en/of in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarmee vallen deze documenten onder de reikwijdte van artikel 8:79 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze bepaling wordt genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo, hetgeen betekent dat artikel 4.1 van de Woo niet van toepassing is op de gevraagde documenten. De raad van bestuur mag deze documenten niet openbaar maken. Als de raad van bestuur dat wel zou doen, dan zou daarmee afbreuk worden gedaan aan de bedoeling van artikel 8:79, tweede lid, van de Awb. De griffier mag immers andere processtukken dan afschriften of uittreksels van de uitspraak of van het proces-verbaal niet verstrekken aan anderen dan partijen. Die anderen zouden deze processtukken dan wel kunnen verkrijgen via een verzoek om openbaarmaking, gericht aan het bestuursorgaan dat als partij aan het geding heeft deelgenomen.
31. Gelet op het voorgaande is artikel 8:79 van de Awb uitgezonderd van het openbaarmakingsregime van de Woo, voor zover het bij de Kansspelautoriteit berustende document is opgesteld als processtuk. Op de inventarislijst 2 is in de kolommen 'Beoordeling' en 'Weigeringsgrond' kenbaar gemaakt welke documenten niet openbaar worden gemaakt omdat deze documenten als processtuk zijn gekwalificeerd met de motivering '8.8/8.79 Awb'. Deze documenten worden op grond van artikel 8.8 van de Woo, in samenhang met artikel 8:79 van de Awb, derhalve in zijn geheel niet openbaar gemaakt.

*Justitiële en strafvorderlijke gegevens*

32. Delen van de gevraagde documenten vallen buiten de reikwijdte van de Woo, nu een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is die voorgaat op de werking van de Woo, te weten de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg).
33. In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is onder meer vermeld dat de titels 2 tot en met 3b van de Wjsg worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling die derogeeft aan de werking van de Woo. Deze titels zien op de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens, alsook op de verwerking van tenuitvoerleggingsgegevens en van gerechtelijke strafgegevens.
34. Op grond hiervan kunnen verzoeken die zich richten op informatie met betrekking tot een concreet strafrechtelijk onderzoek naar een natuurlijk persoon of een rechtspersoon niet in behandeling worden genomen.
35. Delen van de gevraagde documenten maken deel uit van een strafrechtelijk onderzoek en zijn door het Openbaar Ministerie verwerkt in een strafdossier, dan wel langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt. Daarmee is sprake van strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wjsg. Daarbij is niet relevant of sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid. De informatie maakt deel uit van een strafrechtelijk onderzoek, waarmee ze onder het regime van de Wjsg komen te vallen. Daarvoor is niet de aard van de documenten bepalend, maar de aard van het onderzoek. Op grond daarvan is de Woo niet van toepassing.
36. Verzoeken die onder de Woo worden afgedaan en die zich (mede) richten op informatie met betrekking tot een concreet strafrechtelijk onderzoek naar een natuurlijk persoon of een rechtspersoon kunnen niet in behandeling worden genomen. De reden hiervoor is dat de informatie ziet op strafvorderlijke gegevens die, door de afbakening van het Woo-verzoek, herleidbaar zijn tot die natuurlijke persoon of rechtspersoon.
37. In de documenten is de informatie die op deze grond niet openbaar gemaakt wordt, voorzien van een blokje met '8.8/wjsg'.

Geheimhoudingsplicht wet Bibob

38. Op grond van artikel 8.8 van de Woo is artikel 4.1 van de Woo niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage. In deze bijlage van de Woo is onder andere artikel 28, tweede lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: wet Bibob) opgenomen. Dat betekent dat artikel 4.1 van de Woo niet van toepassing is op bij de Kansspelautoriteit berustende informatie die is verkregen op grond van de wet Bibob.



39. Op grond van artikel 28 van de wet Bibob is een ieder die krachtens de wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht tot geheimhouding daarvan. Het is vaste rechtspraak dat de Woo als algemene openbaarmakingsregeling wijkt voor bijzondere regelingen met een uitputtend karakter.⁸

40. Uit vaste rechtspraak volgt dat de geheimhouding uit de wet Bibob strikt moet worden toegepast en de Woo buitenspel zet.⁹ Daar komt bij dat de geheimhoudingsplicht zich niet enkel beperkt tot adviezen van het Landelijk bureau Bibob. Het artikel strekt zich uit tot alle gegevens die op grond van de wet Bibob verkregen zijn.¹⁰

41. In de documenten is de informatie die op deze grond niet openbaar gemaakt wordt, voorzien van een blokje met '8.8/bibob'.

(concept) Besluit tot intrekking/weigering vergunning en werkbladen

42. In het eerste deelbesluit is toegelicht dat er meerdere besluiten op bezwaar zijn aangetroffen en dat deze in het geheel niet openbaar gemaakt worden.¹¹ Dit omdat de besluiten allen gebaseerd op een integriteitsonderzoek dat is uitgevoerd door de Kansspelautoriteit. Bij het uitvoeren van zo'n integriteitsonderzoek wordt veelal gebruik gemaakt van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast vloeien veel feiten en omstandigheden, die vermeld staan in de besluiten, voort uit onderzoek dat verricht is in het kader van de wet Bibob.

43. In de randnummers 32 t/m 41 is reeds uitgelegd waarom deze feiten en omstandigheden niet openbaar gemaakt mogen worden. Daar komt bij dat deze feiten en omstandigheden zeer sterk verweven zijn met (persoons)gegevens van de betrokkenen en deze persoonsgegevens de kern van de beschikking raken. De besluiten op bezwaar bevatten zeer gevoelige informatie voor de betrokken rechtspersonen en hun bestuurders. In deze besluiten wordt immers hun levensgedrag beoordeeld.

44. Met de zoekslag die verricht is in het kader van het tweede deelbesluit zijn ook documenten aangetroffen die om dezelfde reden niet openbaar worden gemaakt. Het gaat hierbij om voornemens en besluiten tot intrekking of weigering van een exploitatievergunning. Dit zijn onder andere de besluiten die voorafgingen aan de hierboven genoemde besluiten op bezwaar. Daarnaast zijn werkbladen van het team integriteitsbeoordeling aangetroffen. Dit zijn de interne beoordelingsformulieren waarop de integriteitsbeoordelingen wordt uitgevoerd

⁸ Zie de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 30 juni 2010, AB 2010/239.

⁹ ABRvS 19 september 2007, AB 2007/333 en ABRvS, 8 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7424.

¹⁰ ABRvS 8 juni 2011, AB 2011/345.

¹¹ Zie randnummers 36 t/m 38 van het eerste deelbesluit (kenmerk: 19481/ 01.347.114).



die uiteindelijk ten grondslag liggen aan de voornemens en besluiten tot intrekking of weigering van een exploitatievergunning.

45. De in randnummer 44 bedoelde documenten zijn terug te vinden op Inventarislijst 2. Daarnaast kunnen voornemens tot intrekking of weigering van een vergunning en de uiteindelijke besluiten ook onderdeel uitmaken van documenten die wel gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. Dit is bijvoorbeeld regelmatig aangetroffen in overdrachtdossiers.¹² Als dat het geval is dan zijn de deze onderdelen geheel onleesbaar gemaakt in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten. Hierbij is steeds kenbaar gemaakt dat het een (voornemen) besluit tot intrekking/weigering van een vergunning betreft.
46. Voor de volledigheid merkt de raad van bestuur op dat document H21 een besluit op bezwaar bevat dat reeds in het eerste deelbesluit uitgesloten is van openbaarmaking om de in randnummers 42 en 43 genoemde redenen. Logischerwijs is dit besluit nu ook niet openbaar gemaakt. Dit onderdeel van het document is onleesbaar gemaakt met daarbij de vermelding 'besluit op bezwaar'.

Uitzonderingen op openbaarmaking

47. Een deel van de aangetroffen documenten wordt geheel of gedeeltelijk niet openbaar gemaakt omdat daarop één of meer van de weigeringsgronden als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo van toepassing zijn. Als de openbaarmaking van documenten gedeeltelijk geweigerd wordt, wordt in de betreffende documenten de bewuste tekst onleesbaar gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke specifieke weigeringsgrond van toepassing is.
48. De volgende weigeringsgronden zijn in dit besluit aan de orde.

Artikel 5.1, tweede lid, onder d, Woo: Het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

49. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Dit is het geval als de uitkomsten van de inspectie, controle of toezicht samenhangen met informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan belemmert. In deze gevallen weegt het belang van de inspectie, controle en toezicht zwaarder dan het belang van openbaarheid, omdat openbaarmaking van informatie inzicht zou geven in de controlestrategie van de Kansspelautoriteit. Dit kan leiden tot strategisch of berekenend gedrag van bepaalde bedrijven of individuen waardoor controles minder effectief worden

¹² Zie bijvoorbeeld het overdrachtdossier A08.



50. Er zijn document aangetroffen waar het belang van inspectie, controle en toezicht zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid.¹³ In deze documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden, voorzien van een blokje met '5.1.2.d'.

Artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo: Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

51. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. De documenten bevatten persoonsgegevens van ambtenaren en andere betrokkenen. Voor zover het de namen van ambtenaren betreft, is hierbij het volgende van belang.
52. Waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Namen van personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden worden dan ook openbaar gemaakt. Dit ligt anders voor namen van ambtenaren die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met de ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Woo. Ten aanzien van deze gegevens moet het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.
53. Ook met betrekking tot de persoonsgegevens van de andere betrokkenen overweegt de raad van bestuur dat de bescherming van de privacy zwaarder weegt 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.
54. De persoonsgegevens zijn derhalve verwijderd uit de openbaar te maken documenten met uitzondering van de namen van de leden van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. Hun namen zijn namelijk al openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.
55. Verder zijn e-mailadressen, telefoonnummers, functietitels en (waar dat aan de orde is) profielfoto's verwijderd waaruit rechtstreeks de identiteit van de betrokken personen herleid kan worden. Overigens is bij de e-mailadressen steeds het gedeelte weggelakt dat vóór het

¹³ Dit gaat om documenten G05 en J50.



@-teken staat, omdat dat namen van ambtenaren betreft. Waar het @-teken zelf is weggelakt is dat als gevolg van een geautomatiseerd proces. De gedeeltes van de e-mailadressen die direct volgen op het @-teken zijn dus steeds leesbaar.

56. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden, worden voorzien van een blokje met '5.1.2.e'.

Artikel 5.1, vijfde lid Woo: onevenredige benadeling

57. Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft de verstrekking van informatie achterwege indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.
58. Er zijn documenten aangetroffen waarin bedrijfsnamen worden genoemd en waarin specifieke informatie over deze bedrijven wordt gegeven. Aan de hand van deze specifieke gegevens zouden personen die bekend zijn met deze bedrijven, kunnen achterhalen om welke bedrijven het in de onderhavige documenten gaat. Openbaarmaking van de bedrijfsnamen en/of specifieke informatie die naar deze bedrijven herleidbaar is, kan onevenredig benadelend zijn en weegt niet op tegen het belang van openbaarmaking. De betreffende bedrijven houden of hielden zich onder meer bezig met het exploiteren van speelautomaten. Uit de aangetroffen documenten is op te maken dat zij betrokken zijn geweest bij een onderzoek naar slecht levensgedrag. Openbaarmaking van het feit dat zij bij zo een onderzoek betrokken zijn geweest kan leiden tot (ernstige) imagoschade. Er kan tevens een onvolledig beeld ontstaan dat de bedrijven, vanwege online publicatie van de openbaargemaakte stukken, nog jarenlang kan achtervolgen. Dit is eveneens van toepassing op bedrijven die de exploitatie van speelautomaten hebben beëindigd, omdat bij openbaarmaking de reden van die beëindiging bekend wordt.
59. Het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling voor deze bedrijven moet zwaarder wegen dan openbaarmaking van die gegevens. In de documenten is de informatie die op deze grond niet openbaar gemaakt wordt, voorzien van een blokje met '5.1/5'.
60. In de randnummers 22 en 23 is reeds toegelicht dat de Kansspelautoriteit derde-belanghebbenden die een bedrijf vertegenwoordigen actief gevraagd heeft of zij zich onevenredig benadeeld voelen indien hun bedrijfsnamen openbaar worden gemaakt. Zoals gezegd hebben vijf bedrijven kenbaar gemaakt dat dit niet het geval zou zijn. Hetgeen overwogen is in de randnummers 57 t/m 59 is dan ook niet op hen van toepassing. De bedrijfsnamen van deze derde-belanghebbenden worden in de documenten openbaar gemaakt.



Artikel 5.2 Woo: persoonlijke beleidsopvattingen in een document ten behoeve van intern beraad

61. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen achterwege als documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Onder intern beraad wordt verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Van intern beraad is sprake indien zij, die de desbetreffende stukken hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoordelijkheid hebben genomen, de bedoeling hebben gehad dat zij zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.
62. Of er sprake is van een document dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Onder intern beraad vallen volgens de wetsgeschiedenis onder meer nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.
63. Volgens artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt onder persoonlijke beleidsopvattingen 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.
64. Met de in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo geregelde beperking van de openbaarheid is beoogd te bewerkstelligen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten en hiermee in vertrouwelijke sfeer kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies (vrije meningsvorming). Uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt in beginsel geen informatie verstrekt die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders of ambtenaren.
65. In de aangetroffen documenten zijn diverse passages aangetroffen die bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen van de betrokken personen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om meningen, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies. Gelet op het belang van de vrije meningsvorming wordt een deel van deze passages niet openbaar gemaakt. Daarnaast zijn er concepten van documenten aangetroffen die in het geheel niet openbaar worden gemaakt. Dit gaat om kladversies en werkdocumenten die naar hun aard geheel uit



persoonlijke beleidsopvattingen bestaan. Het belang van een vrije meningsvorming prevaleert.

66. In de documenten zijn de gegevens die op deze grond niet openbaar gemaakt worden voorzien van een blokje met '5.2'. Op Inventarislijst 2 is deze weigeringsgrond opgenomen.

Overwegingen met betrekking tot specifieke (type) documenten

Aanvraagdossiers

67. Onder de aangetroffen documenten bevinden zich ook aanvraagdossiers voor exploitatievergunningen voor speelautomaten. De aanvraagdossiers zijn onderdeel van verschillende gedeeltelijk openbaargemaakte overdrachtdossiers.¹⁴ De raad van bestuur maakt deze aanvraagdossiers niet openbaar.¹⁵ De redenen waarom aanvraagdossiers niet openbaar worden gemaakt, zijn de volgende.
68. De basis voor ieder aanvraagdossier is een ingevuld aanvraagformulier. Vervolgens bevatten de aanvraagdossiers verschillende documenten die de gegeven antwoorden op het aanvraagformulier onderbouwen. Zodoende bevatten de aanvraagdossiers verder nog identiteitsbewijzen, netwerktekeningen, lijsten met opstellocaties van speelautomaten, financiële informatie (jaarrekeningen en informatie schulden), contracten over het gebruik van werkplaatsen, gegevens over (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) antecedenten en uittreksels van de Kamer van Koophandel.

Persoonsgegevens, waaronder identiteitsbewijzen

69. De aanvraagformulieren en de aangeleverde identiteitsbewijzen bevatten verschillende persoonsgegevens. Deze worden op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo niet openbaar gemaakt. In de randnummers 51 t/m 56 is reeds toegelicht waarom deze gegevens niet openbaar worden gemaakt. Kortgezegd weegt het belang van de privacy 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.

Netwerktekeningen

70. Aanvragers moeten een netwerktekening aanleveren bij de Kansspelautoriteit. Hierop zijn alle betrokken (rechts)personen en hun onderlinge verhoudingen weergegeven. De gegevens die

¹⁴ Het gaat hierbij om de documenten A08, C04, E02, G05 en H02.

¹⁵ In de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten zijn de aanvraagdossiers onleesbaar gemaakt en hierbij is aangegeven dat het een aanvraagdossier betreft.



hierop vermeldt staan betreffen persoons- en bedrijfsgegevens. Deze worden op grond van respectievelijk artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo en artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. De raad van bestuur verwijst naar de randnummers 51 t/m 56 en 57 t/m 60 voor een toelichting op het niet openbaar maken van deze informatie.

Opstellocaties, financiële informatie en afgesloten contracten (artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo en artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo:)

71. Voorts bevatten aanvraagdossiers bedrijfsgegevens die door aanvragers vertrouwelijk aan de Kansspelautoriteit zijn meegedeeld. Denk hierbij aan opstelgegevens, financiële informatie van de aanvrager en contracten die afgesloten zijn met derde partijen in verband met het gebruik van werkplaatsen voor het onderhoud van speelautomaten. Deze informatie ziet op de wijze waarop de bedrijfsvoering is vormgegeven. Dit betreft informatie, die in vertrouwen aan de Kansspelautoriteit is medegedeeld en bovendien concurrentiegevoelig is. Dit geldt ook voor de beoordeling die op basis van de informatie gemaakt is. Immers, hieruit zouden details ten aanzien van de (financiële) bedrijfsvoering kunnen worden afgeleid.
72. Hierbij is ook van belang dat de raad van bestuur alleen een correcte beslissing kan nemen op de aanvraag voor een vergunning indien aanvragers bij hun aanvraag, informatie over hun bedrijfsvoering en inzicht in hun financiële situatie aan de Kansspelautoriteit overleggen. Als door aanvragers verstrekte informatie openbaar gemaakt kan worden op grond van de Woo, dan bestaat het risico dat aanvragers onvolledige of onjuiste informatie zullen verstrekken. Dit brengt een risico met zich mee voor de besluitvorming en daarmee voor het functioneren van de Kansspelautoriteit.
73. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo en artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo, wordt deze informatie niet openbaar gemaakt.

Toelichting straf- en bestuursrechtelijke antecedenten

74. De aanvraagdossiers bevatten vaak informatie over het al dan niet bestaan van straf- en bestuursrechtelijke antecedenten van de aanvragers en eventueel een toelichting daarop. Deze informatie is aan de Kansspelautoriteit verstrekt vanwege de integriteitstoets en is verkregen op grond van de wet Bibob. Daarop is artikel 8.8. van de Woo van toepassing. In de randnummers 38 t/m 41 is reeds toegelicht waarom deze informatie niet openbaar gemaakt mag worden.

Uittreksel kamer van Koophandel

75. Tot slot bevat ieder aanvraagdossier algemene informatie over het bedrijf, zoals een uittreksel uit de Kamer van Koophandel. Omdat deze informatie naar zijn aard openbaar is, zal de raad van bestuur deze niet door middel van dit besluit openbaar maken.



Aanvraagformulieren

76. De aanvraagformulieren voor exploitatievergunningen worden niet openbaar gemaakt omdat alle informatie die hierop ingevuld is, uitgezonderd zou moeten worden van openbaarmaking. Deze aanvraagformulieren bevatten de hierboven omschreven informatie en gegevens. Indien de, op de aanvraagformulieren, ingevulde informatie onleesbaar gemaakt zou worden, resteert enkel het standaard aanvraagformulier voor een exploitatievergunningen voor speelautomaten. De raad van bestuur maakt deze standaard formulieren niet steeds openbaar omdat een voorbeeld van zo een standaard aanvraagformulier reeds gepubliceerd is op de website van de Kansspelautoriteit.¹⁶
77. Voor de volledigheid merkt de raad van bestuur op dat de documenten A08 en G05 de aanvraagdossiers bevatten van de bedrijven A.R.B. Automaten B.V. en J.P. Brouwer Amusements Automaten B.V.. Nu deze bedrijven kenbaar hebben gemaakt dat zij niet onevenredig benadeeld worden bij openbaarmaking van hun bedrijfsnamen, had de raad van bestuur de in deze aanvraagdossiers opgenomen bedrijfsnamen openbaar kunnen maken. Openbaarmaking van deze documenten is naar het oordeel van de raad van bestuur niet zinvol en tevens inefficiënt. Indien deze documenten openbaar gemaakt zouden worden, zou nagenoeg het gehele document onleesbaar gemaakt moeten worden. Enkel de bedrijfsnamen zouden leesbaar blijven. Nu de lezer, aan de hand van het op de website van de Kansspelautoriteit gepubliceerde aanvraagformulier en de wetenschap dat het gaat om de bovengenoemde bedrijven, zelf in kan vullen waar deze bedrijfsnamen op het aanvraagformulier opgenomen staan, heeft raad van bestuur besloten deze documenten niet openbaar te maken.

Werkafspraken team integriteitsbeoordeling

78. Onder de aangetroffen documenten bevonden zich verschillende versies van het document Instructies & afspraken integriteitsbeoordeling. Dit betreft een intern document van het team integriteitsbeoordeling en ziet op gemaakte werkafspraken. Dit document is steeds aangepast op het moment dat er nieuwe werkafspraken werden gemaakt.
79. In totaal zijn er 50 verschillende versies van het document aangetroffen. Veruit het overgrote deel van het document valt buiten de reikwijdte van het verzoek en ziet op werkafspraken die geen betrekking hebben op cash centers. Het onderdeel van het bestand dat ziet op cash centers, en dus valt binnen de reikwijdte van het verzoek, is in al deze versies ongewijzigd gebleven. De raad van bestuur heeft zodoende besloten om de eerste versie (versie 2.62) en

¹⁶ Zie hiervoor <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/speelautomaat/aanvraagformulier/>.



de laatste versie (versie 2.112) van het document openbaar te maken.¹⁷ De overige 48 versies worden niet openbaar gemaakt en zijn opgenomen op Inventarislijst 2, onder M.

Dubbele documenten

80. Een aantal van de aangetroffen documenten bevatten onderdelen die ook onderdeel zijn van andere documenten. Hierbij kan gedacht worden bijlagen die meegezonden zijn met meerdere bezwaarschriften. De raad van bestuur maakt deze onderdelen openbaar in een van de documenten en verwijst in de overige documenten naar de vindplaats van het openbaar gemaakte onderdeel van het document.

8 Besluit

81. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit maakt dit besluit en de daarin genoemde documenten openbaar, conform de overwegingen in dit besluit.
82. Openbaarmaking van dit besluit, de inventarislijsten en de documenten geschiedt 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. L.M.A. Gimbrere
*Hoofd afdeling Juridische Zaken en
Vergunningen*

Bezwaar

Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken. Dat doet u door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van deze beslissing (dat is: de datum van verzending van dit besluit).

U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:
*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken & Vergunningen
Postbus 298*

¹⁷ Dit gaat om documenten J55 en J56 op Inventarislijst 1.



2501 CG Den Haag

U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal sturen. Dit kunt u doen door uw bezwaarschrift in PDF-formaat te mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Een bezwaarschrift kan ook door een gemachtigde worden ingediend. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet bij het bezwaarschrift een machtiging worden bijgevoegd.

Zorg ervoor dat het bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- Naam en adres van de bezwaarmaker;
- De datum van het bezwaarschrift;
- Een kopie van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;
- De gronden van het bezwaar; en
- Ondertekening door de bezwaarmaker of de gemachtigde.

Als een of meerdere onderdelen in uw bezwaarschrift, zoals bijvoorbeeld de gronden van het bezwaar, ontbreken, zullen wij u de kans geven om dit te herstellen. Mocht u dat niet of niet op tijd doen, kan uw bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.

Let op: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u het besluit op uw bezwaarschrift niet afwachten omdat u een spoedeisend belang heeft? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

Voor meer informatie kunt u op www.rijksoverheid.nl de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid' downloaden.