



**Autoriteit Persoonsgegevens**

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister voor Rechtsbescherming  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum  
12 september 2019

Ons kenmerk  
z2018-21126

Uw brief van  
11 september 2018 / 4 juli 2019

Onderwerp  
Advies over het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 11 september 2018 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), artikel 35b, eerste lid, onder b, van de Wet politiegegevens (Wpg) en artikel 27, derde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, geraadpleegd over het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand (hierna: het concept). Op 4 juli 2019 is een aangepaste versie van het concept aan de AP toegezonden.

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

## Strekking van het concept

### Algemeen

Het concept strekt tot uitvoering van de Wet Kansspelen op afstand (verder: Wet Koa)<sup>1</sup>. In het concept zijn specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot kansspelen op afstand.<sup>2</sup> Daarnaast bevat dit besluit ook wijzigingen van onder andere het Besluit reclame, werving en preventie kansspelverslaving, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit politiegegevens.

---

<sup>1</sup> Wet van 20 februari 2019, Stb.2019, 127, tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Kamerstukken 33 996).

<sup>2</sup> Besluit Kansspelen op afstand (Bkoa).



Datum  
12 september 2019

Ons kenmerk  
z2018-21126

### Registratie en analyse van het speelgedrag

De kansspelaanbieder registreert en analyseert het speelgedrag van de speler<sup>3</sup>. Deze amvb stelt hierover nadere regels<sup>4</sup>, die bij ministeriële regeling nog specifiekere zullen worden uitgewerkt.<sup>5</sup>

Elke kansspelaanbieder moet signalen van onmatig speelgedrag en de bezoekfrequentie registreren.<sup>6</sup> De aanbieder van een kansspel *op afstand* moet bovendien (onder andere) het volgende registreren: speelduur, speelfrequentie, de kansspelen waaraan de speler deelneemt, overschrijding van de inzetgrenzen uit het spelersprofiel<sup>7</sup>, inzetten en winsten en de betalingstransacties.<sup>8</sup> Als bovenstaande gegevens duiden op gokverslaving pleegt de kansspelaanbieder een interventie.<sup>9</sup>

### Controledatabank

Volgens het concept moet de aanbieder van een kansspel op afstand een zogenaamde controledatabank onderhouden.<sup>10</sup> De controledatabank is een datakluis waarin gegevens worden opgeslagen die relevant zijn voor de toezichthouders, waaronder de Kansspelautoriteit. De opgeslagen gegevens hebben betrekking op onder meer betalingstransacties, mutaties in de speelrekening, overschrijdingen van het spelersprofiel en de toegepaste interventie maatregelen.<sup>11</sup>

### Advies

#### Registratie en analyse van het speelgedrag

De kansspelaanbieder registreert en analyseert het speelgedrag van de speler. De Nota van Toelichting erkent<sup>12</sup> dat het hier ook om bijzondere persoonsgegevens kan gaan:

*“Om effectief kansspelverslaving te voorkomen en te bestrijden zijn in het kader van kansspelen op afstand voorschriften opgenomen die ook de verwerking van bijzondere persoonsgegevens meebrengen. Dit zijn gezondheidsgegevens, zoals gegevens over het speelgedrag, waaruit problematisch of verslaafd gedrag naar voren kan komen.”<sup>13 14</sup>*

<sup>3</sup> Artikel 27ja, eerste lid, artikel 30v, eerste lid, en artikel 31m, eerste lid Wet op de Kansspelen, zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1).

<sup>4</sup> Op grond van artikel 27ja, vijfde lid, artikel 30v, vijfde lid, en artikel 31m, zesde lid Wet op de Kansspelen, zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1).

<sup>5</sup> Artikel 15, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>6</sup> Artikel 12, eerste en tweede lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>7</sup> In het spelersprofiel geeft de speler de grenzen van zijn speelgedrag aan (artikel 31k, tweede lid, onder c Wet op de Kansspelen, zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1)).

<sup>8</sup> Artikel 13, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>9</sup> Artikel 27ja, derde en vierde lid, artikel 30v, derde en vierde lid, en artikel 31m, derde en vierde lid Wet op de Kansspelen, zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1), en artikelen 16 en 17 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>10</sup> Artikel 5.3, eerste lid, Bkoa.

<sup>11</sup> Artikel 5.3, tweede lid, Bkoa.

<sup>12</sup> Net als de MvT bij de Wet Koa (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 996 nr. 3, p. 46).

<sup>13</sup> NvT p. 40.

<sup>14</sup> Overigens moeten ook de in speelcasino's en automatenhallen verzamelde gegevens om dezelfde reden worden beschouwd als gezondheidsgegevens.



Datum  
12 september 2019

Ons kenmerk  
z2018-21126

Het betreft hier een indringende surveillance die op grond van artikel 5, eerste lid, onder c, AVG noodzakelijk moet zijn om het met de registratie en analyse gediende doel te bereiken. De in de amvb geregelde verwerkingen moeten daarnaast volgens artikel 6, eerste lid, onder e, AVG noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Voor zover het bijzondere persoonsgegevens betreft moet het hier gaan om een “zwaarwegend algemeen belang”.<sup>15</sup>

Uit de Wet Koa<sup>16</sup> en de Nota van Toelichting bij deze amvb blijkt afdoende dat de voorkoming en bestrijding van kansspelslaving een (zwaarwegend) algemeen belang dient. Echter, deze inbreuk is slechts gerechtvaardigd als de gegevensverwerking noodzakelijk is, waarbij moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit<sup>17</sup> en subsidiariteit.<sup>18</sup>

Het is niet eenvoudig precies vast te stellen hoe intensief het speelgedrag moet worden geregistreerd om een ontkiemende gokverslaving te kunnen detecteren. Daartoe moet in ieder geval onderscheid worden gemaakt naar kansspelen op afstand enerzijds en de meer traditionele spelvormen (speelcasino's en automatenhallen). Het maakt namelijk verschil of er al dan niet personeel of enige andere vorm van (sociale) controle is. Terecht wordt dit onderscheid in dit concept ook gemaakt, en is de registratie bij de meer traditionele spelvormen minder uitgebreid dan bij de kansspelen op afstand.

Speelcasino's en automatenhallen registreren uitsluitend signalen van onmatig speelgedrag en de bezoekfrequentie. Het staat buiten twijfel dat deze gegevens relevant zijn om spelverslaving te detecteren. Daarmee staat de noodzaak van deze verwerking door speelcasino's en automatenhallen naar het oordeel van de AP vast.

Bij kansspelen op afstand is sprake van een veel indringender surveillance. De opsomming van de te registreren gegevens lijkt het volledige handelingspectrum van de speler te omvatten: de internetgokker bevindt zich de facto in een panopticum.

Dat bij kansspelen op afstand (nog) meer wordt geregistreerd en geanalyseerd is, gezien het gebrek aan sociale controle, vanuit het oogpunt van verslavingspreventie begrijpelijk. Of de surveillance zo indringend moet zijn als in het concept geschetst, is vooraf moeilijk te beoordelen. In de voorziene evaluatie van de Wet Koa<sup>19</sup> zullen daarom, zoals in de Memorie van Toelichting aangegeven<sup>20</sup>, ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken. Pas na een dergelijke evaluatie kan naar het oordeel van de AP definitief worden vastgesteld of dit concept voldoet aan de noodzakelijkheidseis die de AVG stelt.

---

<sup>15</sup> Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG in verband met artikel 9, eerste lid, AVG.

<sup>16</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>17</sup> De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

<sup>18</sup> Het met de verwerking te dienen doel kan in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige, wijze worden verwekelijkt.

<sup>19</sup> Artikel VIII. Zie verder voetnoot 1.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2013-2014, 33 996 nr. 3, p. 47.



Datum  
12 september 2019

Ons kenmerk  
z2018-21126

De AP acht het overigens van groot belang dat voor de (potentiële) speler volstrekt duidelijk is welke gegevens worden geregistreerd en wat er vervolgens met deze gegevens gebeurt. Zowel de overheid als de spelaanbieder zouden hierin een rol kunnen spelen. Voor wat betreft de spelaanbieder kan daarvoor eventueel aangeknoopt worden bij de informatieverplichting in artikel 8, eerste lid, onder f, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

De AP adviseert om bij de voorziene evaluatie van de Wet Koa ook uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de *noodzaak* van de registratie en analyse van de spelersgegevens als bedoeld in de artikelen 12 en 13 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

Daarnaast adviseert de AP in de Nota van Toelichting aandacht te besteden aan de wijze waarop potentiële speler zullen worden gewezen op de gegevensverwerkingen in verband met hun deelname aan kansspelen op afstand. De AP adviseert voorts de informatie, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder f, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, uit te breiden met informatie over de registratie en analyse van het speelgedrag.

### Controledatabank

In de Nota van toelichting wordt opgemerkt dat artikel 5.3 Besluit Kansspelen op afstand (verder: Bkoa) – dat betrekking heeft op de controledatabank – een uitwerking vormt van artikel 34l Wet op de Kansspelen (verder: Wok).<sup>21</sup> Artikel 34l Wok<sup>22</sup> bepaalt echter uitsluitend dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de elektronische toegang van diverse toezichthouders tot “elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt en de daarin opgeslagen gegevens”. Artikel 34l Wok gaat alleen over de *toegang* van toezichthouders tot de “elektronische middelen”<sup>23</sup>. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Koa wordt dan ook in plaats van artikel 34l Wok artikel 31h Wok aangewezen als delegatiegrondslag voor de verplichting om een zogenaamde controledatabank te onderhouden.<sup>24</sup>

De AP adviseert in de Nota van Toelichting de juiste delegatiegrondslag voor artikel 5.3 Bkoa te specificeren.

### Beveiliging

Artikel 27ja, vijfde lid, aanhef en onder b, artikel 30v, vijfde lid, aanhef en onder b, en artikel 31m, zesde lid, aanhef en onder b, Wok<sup>25</sup> bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot “passende technische en organisatorische maatregelen ter *beveiliging* van persoonsgegevens [...] [cursivering AP]”.

Artikel 18, vijfde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen luidt als volgt:

---

<sup>21</sup> NvT p. 103.

<sup>22</sup> Zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1).

<sup>23</sup> Waaronder ook de controledatabank wordt verstaan (zie Kamerstukken II, 2013-2014, 33 996 nr. 3, p. 133).

<sup>24</sup> “[D]e vergunninghouder [zal] op grond van artikel 31h worden verplicht een afzonderlijke controledatabank te houden [...]” (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 996 nr. 3, p. 133). Hierbij wordt verder niet aangegeven welk onderdeel van artikel 31h dit betreft.

<sup>25</sup> Zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1).



Datum  
12 september 2019

Ons kenmerk  
z2018-21126

*“De vergunninghouder treft passende technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of onrechtmatige verwerking.”*

Deze bepaling heeft dezelfde strekking als artikel 5, eerste lid, onder f, AVG en komt daarmee in strijd met het zogenaamde “overschrijfverbod”<sup>26</sup>.

De AP adviseert artikel 18, vijfde lid, te schrappen en - in verband met artikel 18, zevende lid - om te zetten in een zelfstandige delegatiebepaling, opdat – conform de in de Nota van Toelichting uitgesproken intentie<sup>27</sup> - bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent beveiliging van persoonsgegevens.

#### **Toezicht op de beveiliging**

Artikel 27ja, vijfde lid, aanhef en onder b, artikel 30v, vijfde lid, aanhef en onder b, en artikel 31m, zesde lid, aanhef en onder b, Wok<sup>28</sup> bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot “passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van persoonsgegevens [...] en het toezicht daarop [cursivering AP]”. Deze nadere regels inzake het toezicht op de beveiliging ontbreken geheel.

De AP adviseert in het concept alsnog aandacht te schenken aan het toezicht op de beveiliging van persoonsgegevens.

#### **Openbaarmaking van het advies**

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl) zodra de tekst van het (gewijzigde) concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen  
Voorzitter

---

<sup>26</sup> De AVG is als Europese verordening rechtstreeks toepasselijk in de Nederlandse rechtsorde en het is verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen (Arresten HvJ EU 7 februari 1973, Slachtpremies, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, en HvJ EU 31 januari 1978, Fratelli Zerbone, 94/77, ECLI:EU:C:1978:17).

<sup>27</sup> NvT p. 43.

<sup>28</sup> Zoals gewijzigd bij de Wet Koa (zie voetnoot 1).