

AAN De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

DATUM 5 november 2013

ONS KENMERK z2013-00759

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 18 september 2013

UW KENMERK

ONDERWERP Advies wijziging van de Wet op de kansspelen

Geachte ,

Bij brief van 18 september 2013 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over een voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand (hierna: het voorstel). Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

### Aanleiding en inhoud<sup>1</sup>

#### Algemeen

Bij dit voorstel wordt het kansspelbeleid gemoderniseerd en worden online kansspelen strikt gereguleerd. De modernisering van het kansspelbeleid heeft het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit tot doel.

Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische hulpmiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel) van de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt. Wegens het ontbreken van direct contact tussen de speler en de kansspelaanbieder brengen deze spelen andere en grotere risico's op fraude en kansspelverslaving mee dan de traditionele fysieke ('landbased') kansspelen. Sedert jaren nemen honderdduizenden Nederlanders echter al online deel aan dergelijke kansspelen, waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd.

Het gesloten stelsel van de Wok staat kansspelen op afstand niet toe. Met dit voorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Dit voorstel maakt mogelijk dat meerdere online aanbieders de markt kunnen betreden, mits zij voldoen aan

---

<sup>1</sup> Samengevat weergegeven en voor zover thans van belang.

strikte vergunningsvoorwaarden waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden geborgd.

Het voorstel creëert een kader om kansspelverslaving tijdig te signaleren en concrete stappen te zetten om verslaving te voorkomen. Uitgangspunt hierbij is het begrip 'verantwoord spelen'. De overheid heeft als taak om heldere voorwaarden te stellen en toezicht te houden op de naleving daarvan.

De vergunninghouder mag geen kansspelen aanbieden aan een speler die niet zijn spelersprofiel heeft ingevuld en daarin grenzen heeft aangegeven die hij vooraf aan zijn speelgedrag stelt. Deze grenzen worden opgeslagen in het persoonlijke spelersprofiel van die speler. De parameters van die grenzen worden in samenwerking met instellingen voor verslavingszorg in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Deze zullen in ieder geval omvatten de frequentie en de duur van de deelname aan de kansspelen op afstand, de maximale stortingen op de spelersrekening en het maximale tegoed op de spelersrekening. Indien de account van een speler wordt beëindigd wordt ook het spelersprofiel door de vergunninghouder na een minimale periode verwijderd. Het is niet noodzakelijk om profielen van identificeerbare personen lange tijd te bewaren. De minimale bewaartermijn van spelersprofielen moet voorkomen dat een speler zijn gegevens verwijdert om te verbergen dat risicogedrag bestaat of ontstaat om gelijk weer verder te kunnen spelen. De bewaartermijn van spelersprofielen wordt in lagere wetgeving vastgelegd.

De vergunninghouder moet gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreren en analyseren, hetgeen dient te leiden tot vroegtijdige onderkenning van risicovol speelgedrag. Ook externe signalen van naasten vormen indicatoren die bij de registratie en analyse moeten worden betrokken. De vergunninghouder moet duidelijk maken welke indicatoren en welk speelgedrag wordt bijgehouden. Risico-indicatoren worden bij lagere wetgeving vastgelegd. De vergunninghouder, waar nodig, interenieert in het speelgedrag van de speler en geleidt naar zorg.

De vergunninghouder heeft een vergaande zorgplicht om spelers tegen zichzelf te beschermen. Deze zorgplicht houdt onder meer in dat de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen. Voorts treft de vergunninghouder de nodige voorzieningen om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Hieronder valt onder andere het spelersprofiel en het zichtbaar maken van de spelersrekening. Tevens dient de vergunninghouder feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Ook neemt de vergunninghouder maatregelen om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag. Door risico's op probleemgedrag vroegtijdig te signaleren kunnen vergunninghouders middels interventies op maat verdere problematische ontwikkelingen voorkomen.

Voor spelers waarvoor voormelde interventies onvoldoende aanzet geven tot het matigen van het speelgedrag, is het preventiebeleid versterkt met de mogelijkheid voor een speler om zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Er wordt een centraal register – het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) – voor uitsluiting van deelname aan kansspelen opgericht, dat ziet op deelname aan kansspelen met een hoog speeltempo die in speelcasino's, in speelhallen en op afstand worden aangeboden. Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: de MvT) biedt CRUKS een effectieve mogelijkheid om risico- en probleemspelers te beschermen tegen

kansspelverslaving. Bij risicospelers ligt vrijwillige uitsluiting voor de hand. Bij probleemspelers kan ook worden overgegaan tot onvrijwillige uitsluiting. De uitsluiting is voor zes maanden. De vergunninghouders mogen de in CRUKS opgenomen personen niet toelaten tot de door hen georganiseerde kansspelen. Bij de eerste inschrijving van een speler, en vervolgens iedere keer dat de speler inlogt om te gaan spelen, moet de vergunninghouder CRUKS bevragen. Ook de bezoeker van een 'landbased' speelcasino of speelhal mag geen toegang tot die fysieke ruimten worden geboden, voordat is vastgesteld dat hij niet in CRUKS is opgenomen. In die gevallen waarin de vergunninghouder vermoedt dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan de kansspelen en hij een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit informeren met het oog mogelijke onvrijwillige inschrijving in CRUKS. De kansspelautoriteit kan op basis van de gegevens die de vergunninghouder aanlevert besluiten dat de betrokken speler wordt ingeschreven in CRUKS. Tegen deze beslissing van de kansspelautoriteit staan bezwaar en beroep open. Signalen van (ontluikend) probleemgedrag kunnen de kansspelautoriteit ook via derden bereiken. Hiervoor is een derdenprocedure ingericht, waarbij een derde gemotiveerd kan verzoeken tot onvrijwillige uitsluiting van een speler. De kansspelautoriteit stelt dan op basis van dat verzoek een onderzoek in. De kansspelautoriteit dient, wanneer voldoende onderbouwing aanwezig lijkt te zijn om de speler uit te sluiten, de speler uit te nodigen om zijn zienswijze op de onvrijwillige uitsluiting te geven. De speler moet de vergunninghouder voorzien van zijn juiste identiteitsgegevens, die door de vergunninghouder worden gecontroleerd. Het burgerservicenummer als persoonsgebonden nummer maakt een snelle unieke identificatie en verificatie van een individu mogelijk, en wordt gebruikt in de bevraging van CRUKS door vergunninghouders. De kansspelautoriteit wordt beheerder van CRUKS. In CRUKS worden uitsluitend die gegevens geregistreerd die nodig zijn om te waarborgen dat de juiste personen van deelname aan de kansspelen worden uitgesloten. Die gegevens worden geanonimiseerd, zodra de termijn van uitsluiting is afgelopen.

#### Privacy

De persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslavingen nopen tot een actief preventiebeleid, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag door de exploitant van speelhallen, speelcasino's en kansspelen op afstand kunnen op enig moment ook leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp. Hiervan is sprake als de speler als mogelijk kansspelverslaafde wordt aangemerkt en door de vergunninghouder wordt geadviseerd tot zelfuitsluiting door inschrijving in CRUKS, dan wel ter kennis van de kansspelautoriteit wordt gebracht met het oog op inschrijving in CRUKS. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. De regering is van mening dat bij het reguleren van kansspelen op afstand sprake is van een dergelijk zwaarwegend belang. De doelstelling van het kansspelbeleid en met name het tegengaan van kansspelverslaving rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens om risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en preventief op te treden tegen kansspelverslaving. Dit wetsvoorstel

voorziet ook in de door artikel 8, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) vereiste wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving. Op grond van het vijfde lid van het artikel worden bij lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de verwerking van persoonsgegevens door de vergunninghouder, de waarborgen voor de rechtmatige verwerking daarvan en passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging tegen verlies of onrechtmatige verwerking

Privacy Impact Assessment (PIA)

Ter zake van het voorstel heeft een PIA plaatsgevonden. Hieruit is onder meer het volgende naar voren gekomen.

Spelers moeten correct geïnformeerd worden over consumentenbescherming, het voorkomen van fraude en overige criminaliteit en het nalevingstoezicht. In lagere wetgeving wordt uitgewerkt dat de speler documenten moet overleggen waaruit de door hem opgegeven identiteit blijkt, zoals een kopie of scan van zijn identiteitsbewijs, in combinatie met een bankrekeningafschrift. Ook moet de speler een kleine betaling doen waaruit blijkt dat hij de beschikking heeft over een bankrekening. Deze wijze van verificatie is noodzakelijk. De vergunninghouder moeten de verzamelde persoonsgegevens organisatorisch en technisch beveiligen tegen verlies, diefstal en ander onrechtmatig gebruik.

Om risicovol speelgedrag van een speler vroegtijdig te signaleren en passend te interveniëren om matiging in het speelgedrag te bewerkstelligen, verzamelen vergunninghouders informatie over het speelgedrag op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving. Deze gegevens blijven bij de vergunninghouder: er wordt geen 'nationale spelersadministratie' bijgehouden. Spelers worden adequaat geïnformeerd over welke gegevens worden verzameld door de vergunninghouder. Wanneer spelers het spelersaccount sluiten, worden de gegevens met betrekking tot het spelersprofiel niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor toezichtdoeleinden. Daarna worden de gegevens vernietigd dan wel zodanig geanonimiseerd dat zij niet op de individuele speler te herleiden zijn.

Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is CRUKS. CRUKS wordt gezien als een uiterste maatregel in het brede pallet aan preventiemaatregelen die van de vergunninghouder worden geëist. Het aantal en type gegevens binnen CRUKS is beperkt tot het strikt noodzakelijke; de speler moet geïdentificeerd kunnen worden, de uitsluitingsperiode wordt vastgesteld, de reden van opname (vrijwillig of onvrijwillig) wordt bepaald en de herkomst van de opgenomen gegevens wordt vastgelegd. De herkomst is van belang om de speler hier desgevraagd over de informeren. Verdere verwerking van gegevens in CRUKS is niet toegestaan. Na afloop van de registratie worden gegevens geanonimiseerd opgeslagen voor beleidsdoeleinden. Er worden geen identificerende gegevens bewaard. Indien de speler onvrijwillig wordt uitgesloten, gaat hier een zorgvuldig proces aan vooraf, dat uitmondt in een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht met de bijbehorende rechtswaarborgen. Een vergunninghouder kan alleen toetsen

of een speler in CRUKS is opgenomen, en krijgt hiervan melding op basis van hit/no hit. Vergunninghouders krijgen geen directe toegang tot CRUKS. Zowel de betrokken vergunninghouders als de kansspelautoriteit moeten aan strikte beveiligingseisen voldoen. Opname in CRUKS en toetsing hiertegen vindt plaats op basis van het BSN. Gebruik van het BSN kent privacyvoordelen: door het uniek identificerende karakter van het nummer worden persoonsverwisselingen beperkt, en de gegevenskwaliteit wordt verhoogd. Het gebruik van het BSN brengt ook bijzondere risico's met zich, daarom worden op dit vlak specifieke maatregelen op het technische en organisatorische vlak opgesteld. Zo mag het BSN niet voor andere doeleinden dan het registreren in en het toetsen aan CRUKS worden gebruikt.

### **Beoordeling van het voorstel**

Noodzakelijkheid in een democratische samenleving – doelcriteria – dringende maatschappelijke behoefte – proportionaliteit en subsidiariteit

Artikel 8 van het EVRM eist dat iedere inmenging van het recht op respect voor privéleven op een wettelijke grondslag berust<sup>2</sup>. Voor een wettelijke beperking van het voornoemde grondrecht gelden ook materiële eisen. Het voorschrift zal voldoende nauwkeurig moeten zijn en adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken. Voorts is een inmenging op het recht op respect voor privéleven slechts toegestaan indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens betekent dit dat de beperking van de persoonlijke levenssfeer moet worden gerechtvaardigd door een 'pressing social need' en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit (de beperking mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel) en de subsidiariteit (het nagestreefde doel moet niet op een voor de burger minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt). Deze vereisten moeten in hun onderlinge samenhang gelezen worden

Uit de MvT volgt dat de inmenging beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte. Echter, deze inmenging moet bovendien evenredig zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit) en de daarvoor aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn (subsidiariteit). De noodzaak dient te worden onderbouwd door middel van een concrete, inhoudelijke belangenafweging, in overeenstemming met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Deze afweging, de dringende maatschappelijke behoefte (kort gezegd – het tegengaan van gokverslavingen –) tegenover de proportionaliteit en de subsidiariteit (de beperking van de levenssfeer van de burger; CRUKS maar ook het spelersprofiel), in het kader van artikel 8 van het EVRM volgt als zodanig niet uit de MvT.

---

<sup>2</sup> Artikel 10 van de Grondwet scherpt deze bepaling aan en verlangt voor elke beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een grondslag in de formele wet.

Voorts vereist artikel 8 van het EVRM dat wetgeving bepalingen bevat die regelen welke soorten van gegevens mogen verwerkt, de categorieën van personen van wie persoonsgegevens mogen worden verzameld en bewaard, de omstandigheden waaronder dat mag plaatsvinden en de procedures die daarbij moeten worden gevolgd<sup>3</sup>. Bij AMvB zullen op deze punten nadere regels worden gesteld. Het CBP ziet deze nadere bepalingen conform artikel 51 lid 2 Wbp graag ter advisering tegemoet.

Ten slotte staat in de MvT dat bij de evaluatie (artikel VIII) ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens zullen worden betrokken. Een dergelijke evaluatie ziet het CBP als zeer positief.

Gebruik van een (persoons)nummer als bedoeld in artikel 24 van de Wbp

Ingevolge artikel 24, eerste lid, van de Wbp wordt een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij wet bepaald. Het BSN is een (persoons)nummer als bedoeld in artikel 24 van de Wbp.

Voor het verwerken van het BSN is in het voorstel een wettelijke grondslag neergelegd voor de verwerking ten behoeve van CRUKS en indien de vergunninghouder de raad van bestuur ervan in kennis stelt wanneer een speler – die door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten – zich niet in CRUKS inschrijft.

Het CBP ziet niet in dat de vergunninghouder eerst bij het in kennis stellen van de raad van bestuur het BSN van de speler zal gaan achterhalen, vooral nu bij een (eerste) inschrijving op basis van het BSN in CRUKS wordt gecheckt of de desbetreffende speler niet is uitgesloten van deelname. Wellicht dat reeds ter zake van een inschrijving dan wel het spelersprofiel het BSN wordt gebruikt, hiervoor is echter nog geen wettelijke grondslag in het voorstel neergelegd. Het CBP wijst erop dat de staatssecretaris een rechtmatige verwerking van het BSN door vergunninghouders dient te waarborgen en derhalve zorg dient te dragen, indien nodig, voor een (ruimere) wettelijke grondslag.

In dit kader wijst het CBP ook op het mogelijk gebruik van een kopie van een identiteitsbewijs voor de inschrijving van een (nieuwe) speler door vergunninghouders, zoals in de MvT staat vermeld. Met een kopie van een identiteitsbewijs wordt het BSN door vergunninghouders verwerkt. Ook hiervoor dient een wettelijke grondslag aanwezig te zijn. Op een kopie van een identiteitsbewijs wordt hierna verder ingegaan.

Gebruik kopie identiteitsbewijs

In de MvT staat vermeld dat de speler documenten moet overleggen waaruit de door hem opgegeven identiteit blijkt, zoals een kopie of scan van zijn identiteitsbewijs. Het CBP merkt

---

<sup>3</sup> Ditzelfde geldt voor de informatieplicht.

allereerst op dat het vragen om legitimatie alleen zin heeft wanneer de echtheid en geldigheid van het identiteitsdocument wordt gecontroleerd. Een deugdelijke controle kan alleen plaatsvinden aan de hand van een origineel document, niet een kopie; daarop zijn beschadigingen of vervalsingen vaak niet meer te zien en neemt het risico op identiteitsfraude toe.

Daarnaast moeten bedrijven en organisaties in de private sector zich houden aan het verbod op het verzamelen en gebruiken van nummers als een BSN. Als geen uitzondering bestaat op het verbod op het verzamelen van deze gegevens, moeten deze bij het maken van een kopie of scan altijd worden afgeschermd of onleesbaar worden gemaakt.

Ook schept het bezit van een kopie van een identiteitsbewijs verplichtingen, denk bijvoorbeeld aan de informatieplicht ten opzichte van spelers, de kwaliteit van de gegevens, de beveiliging, de bewaartermijnen en de vernietiging van gegevens.

Het CBP wijst erop dat aan vorenstaande in de verdere uitwerking (in lagere regelgeving) van het voorstel de nodige aandacht moet worden besteed.

Onderzoek onvrijwillige uitsluiting kansspelautoriteit

Het CBP gaat ervan uit dat ter zake van het onderzoek (analyse) naar mogelijke onvrijwillige uitsluiting van een speler door de kansspelautoriteit slechts het spelersgedrag (en mogelijke informatie van derden bij een derdenprocedure) van de speler wordt beoordeeld en door de kansspelautoriteit tijdens het onderzoek niet uit andere informatiebronnen kan worden geput, zoals bijvoorbeeld uit de (verslavings)zorg.

### **Advies**

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Indien u behoefte heeft aan een nadere toelichting op het advies, dan is het CBP daartoe bereid. Voorts verneem ik graag op welke wijze u gevolg gaat geven aan het advies.

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Lid van het College