



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
DG Straffen en Beschermen

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3543

*Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.*

Datum 10 oktober 2025
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek Dataverzameling en -deling
voor
onderzoek naar online kansspelen

Geachte heer Bezem,

Dialogic onderzocht in opdracht van het WODC wat de behoefte aan spelersdata ten behoeve van onafhankelijk onderzoek op het gebied van speelgedrag bij kansspelen is, of momenteel in deze databehoeftte wordt voorzien en zo niet, wat daarvoor de belangrijkste technische, juridische en organisatorische knelpunten zijn. De directe aanleiding van het onderzoek was dat er sinds de legalisering van de online kansspelmarkt in 2021 behoefte bestaat om het gokgedrag van spelers en de effecten van kansspelen op het gedrag van spelers te kunnen monitoren. Daarnaast zijn er signalen gekomen van zorgwekkende ontwikkelingen zoals onvoldoende consumentenbescherming en verslavingspreventie. Er bestaat bij de Kansspelautoriteit (hierna Ksa) wel een databank met relevante gegevens, maar het was onduidelijk of deze gegevens volgens de bestaande juridische kaders gebruikt konden worden voor wetenschappelijk onderzoek en of deze gegevens koppelbaar zouden zijn. Voor een goede monitoring van spelgedrag en de mogelijk (negatieve) neveneffecten van het kansspelbeleid zijn die spelersgegevens nodig. Daarin ligt ook de bredere maatschappelijke relevantie van dit onderzoek, mede gelet op de mogelijk negatieve weerslag die problematisch speelgedrag heeft op de bredere omgeving van spelers.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

Belangrijkste uitkomsten

Onderzoeks- en databehoeftte

Op dit moment zijn vergunde kansspelaanbieders wettelijk verplicht om geanonimiseerde data te delen met onderzoekers die daar om vragen ten behoeve van onderzoek naar kansspeler-verslaving (Wet op de kansspelen (Wok) art. 31m). Deze voorziening is nog beperkt gebruikt en kent een aantal knelpunten: (1) het proces is suboptimaal ingericht, (2) vanwege de

vereiste anonimisering kunnen de gegevens niet op spelersniveau worden gekoppeld tussen aanbieders, (3) vanwege de anonimisering kunnen geen achtergrondkenmerken worden gekoppeld aan de gegevens, (4) de Ksa kan zélf niet alle onderzoeken uitvoeren die het zou willen, en (5) de toegang op basis van het wetsartikel is beperkt tot onderzoek ter preventie van kansspelverslaving. De Ksa verzamelt weliswaar gestructureerde data ten behoeve van toezicht in een controledatabank, maar kan deze data niet zonder meer doorgeven aan onderzoekers, noch zelf voor alle onderzoeken gebruiken.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3543

Juridische obstakels

Er zijn op drie gebieden juridische obstakels die verdergaande datadeling mogelijk in de weg staan:

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

1. Rechtmatigheid van het delen van data: de AVG verbiedt het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, waarvan in dit geval naar verwachting sprake is. Om hiermee om te gaan moeten gegevens worden geanonimiseerd (evt. na koppeling) of moet gebruik worden gemaakt van een uitzondering voor wetenschappelijk onderzoek (UAVG art. 24). Daarnaast kan de kansspelwetgeving beperkend werken ten aanzien van het delen van niet-geanonimiseerde gegevens voor andere doelen dan kansspelverslavingspreventie.
2. Borgen van de medewerking van aanbieders: er kan niet zonder meer worden uitgegaan van het vrijwillig delen van data door aanbieders, buiten de geldende verplichting. Mogelijke oplossingen zijn (1) zelfregulering, (2) het aanpassen van de kansspelwetgeving, of (3) het CBS per AMvB de opdracht geven de data te verzamelen.
3. Taakstelling van de Ksa: de Ksa kan alleen onderzoek uitvoeren dat aansluit bij haar wettelijke taken. Gegeven de huidige taak kan de Ksa echter niet alle onderzoeken uitvoeren die zij zou willen uitvoeren. Om dit toch mogelijk te maken, moet de taakstelling van de Ksa in artikel 33b Wok worden aangepast.

Oplossingsrichtingen

De onderzoekers hebben vier oplossingsrichtingen geïdentificeerd voor verdergaande datadeling, waarmee de bovengenoemde knelpunten kunnen worden opgelost. Daarbij is rekening gehouden met de huidig geldende juridische kaders:

1. De huidige werkwijze van aanvragen en verstrekken van data kan worden verbeterd. Door de rol van de Ksa in het proces te vergroten, kan het proces soepeler verlopen. Dat leidt echter nog niet tot betere koppelbaarheid van spelersdata.
2. Er kan een decentraal platform worden ingericht voor datadeling. Toegang tot de (gekoppelde) data en waarborgen ten aanzien van herleidbaarheid worden grotendeels technisch geborgd. Deze oplossing biedt een hoge mate van veiligheid, maar is relatief complex en vraagt investeringen van de aanbieders.
3. Er kan een centrale intermediair worden aangesteld, die datadeling faciliteert en koppelbare pseudoniemen voor spelers verzorgt. Dit zou een derde partij of de Ksa (na wijziging taakstelling) kunnen zijn. Deze oplossing leunt sterker op organisatorische maatregelen.
4. Het CBS kan de data verzamelen en beschikbaar stellen via CBS Microdata. Deze route maakt gebruik van de CBS-bevoegdheid voor het

verzamenen van de data, en de bestaande faciliteiten en kaders voor werken met microdata.

Aansluiting bij het datamodel dat wordt gehanteerd voor toezicht door de Ksa ligt in alle gevallen voor de hand.

De oplossingsrichtingen verschillen in juridisch relevante kaders, benodigde investeringen, realisatietermijn, en risico's ten aanzien van gegevensbescherming. De afweging tussen kosten en baten is niet in dit onderzoek gemaakt, maar uiteraard relevant.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

Bij ontwikkeling van beleid kan ervoor worden gekozen om een van de hier boven genoemde oplossingsrichtingen ten dele, of gefaseerd in tijd, uit te voeren. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat op korte termijn de deeloplossingen ter verbetering van het proces worden ingezet, terwijl de koppelbaarheid met achtergrondgegevens pas op langere termijn wordt gerealiseerd. De keuze voor een bepaalde oplossingsrichting is echter wel bepalend voor de mogelijkheden voor verdere uitbreiding of verbreding van datadeling in de toekomst.

Belang voor de maatschappij

Momenteel is het niet mogelijk om spelers van online kansspelen over verschillende aanbieders heen te volgen. Dat is juist van belang om te bepalen welke effecten wijzigingen in wet- en regelgeving hebben en om beleid over verslavingspreventie en consumentenbescherming vorm te geven. Deze maatregelen zijn nodig om spelers beter te beschermen tegen problematisch speelgedrag, verslavingsproblematiek, schulden en andere kansspel gerelateerde schade. Centraal hierbij staat het vinden van een goede balans tussen de privacy van de deelnemers aan een online kansspel en de bescherming van die deelnemers door passende maatregelen. Dit onderzoek toont aan dat er daadwerkelijk behoefte is onder onderzoekers om die spelersdata te gebruiken voor wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast doen de onderzoekers concrete voorstellen voor het realiseren van die mogelijkheid.

Methoden

Het onderzoek bestond uit drie fasen: (1) verkenning, (2) verdieping en (3) validatie. In de verkennende fase zijn interviews gehouden met onderzoekers en is gebruikgemaakt van literatuur. De juridische verkenning is gebaseerd op de relevante wetsteksten, jurisprudentie en een interview. In de verdiepende fase zijn door middel van interviews en bureauonderzoek een aantal bestaande vergelijkbare casussen geselecteerd en zijn gesprekken gehouden met de Ksa, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Autoriteit Persoonsgegevens. In de validatiefase is een sessie georganiseerd met belanghebbenden, waarbij een kansspelaanbieder, onderzoeker, de Ksa, het CBS en het ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd waren.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Zoals al is aangegeven aan directie Sancties en Slachtofferbeleid zal het WODC het rapport in dit geval op 20 november 2025 openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3543

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van Dialogic bestaande uit Ir. Tommy van der Vorst, Melvin Hanswijk, MSc LLM, prof. dr. mr. Gerrit-Jan Zwenne en ir. Laura Smulders. Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: prof. mr. dr. C.J. Wolswinkel (voorzitter), dr. J.H. Hoepman, mr. dr. M.H. Paapst, drs. B.J.M. Leushuis, dr. P. van de Ven.

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider/onderzoeker van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via worden informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk
3543

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.