

**Betreft:** Reactie Holland Casino op internetconsultatie  
Besluit Kansspelen op Afstand

L.S.,

Onder dankzegging voor de mogelijkheid te reageren op het ontwerp besluit, treft u hierbij de reactie van Holland Casino aan.

#### **Algemene opmerkingen**

Het is van groot belang voor de Nederlanders die nu al op internet aan betaalde kansspelen deelnemen dat er eindelijk ook legaal aanbod komt. In dat verband is het dus belangrijk dat naast de hopelijk spoedige aanname van de wet KoA door de Eerste Kamer, nu ook vaart gemaakt wordt met alle lagere regelgeving die hiermee verband houden.

In onze reactie op het ontwerp Besluit zijn onze belangrijkste aandachtspunten de volgende:

1. De huidige opzet van de AMvB maakt het onmogelijk om een geïntegreerde aanpak van kansspelverslaving richting spelers te ontwikkelen voor aanbieders die zowel een landbased van online vergunning hebben. Het is belangrijk dat die ruimte er wel komt. Verslavingspreventie is immers één van de belangrijkste publieke belangen die met deze regulering moet worden gediend.
2. De aanbieders die straks legaal willen gaan aanbieden, hebben te maken met concurrentie vanuit de illegale aanbieders. Zeker degenen die tot op heden zich volledig gehouden hebben aan het in Nederland geldende verbod op online kansspelen. De regelgever dient ervoor te zorgen dat vergunninghouders straks een eerlijke kans krijgen op de markt zodat kanalisatie naar legaal aanbod ook echt een kans heeft. Te grote beperkingen op marketing en reclame maken het onmogelijk voor legale aanbieders om Nederlandse spelers naar het vergunde aanbod te krijgen.
3. Om kanalisatie naar legaal aanbod succesvol te laten zijn dienen vergunninghouders ook de mogelijkheid te krijgen een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen aan spelers. Beperkingen op het online spelaanbod als gevolg van een spelgerichte risicobenadering in plaats van een spelergerichte risicobenadering, werken hierbij contraproductief.

Voor aanbieders van kansspelen zoals Holland Casino is het van wezenlijk belang om zo snel mogelijk ook goed zicht te hebben op de voorwaarden waaraan aanbieders moeten voldoen om een vergunning succesvol aan te kunnen vragen. In dat kader hoopt Holland Casino dat ook spoedig de andere lagere regelgeving verband houdend met de wet en AMvB zo snel mogelijk ter consultatie wordt voorgelegd. Zo is het wenselijk dat de precieze eisen aan kansspelen (artikel 2.1.), aan de rapportageverplichtingen (5.1.) en aan de controledatabank (5.3) snel ter inzage komen.



### Hoofdpunten van Holland Casino ten aanzien van het ontwerp Besluit

Holland Casino heeft inmiddels ruim 40 jaar ervaring met het combineren van verslavingspreventiebeleid met een attractief aanbod van kansspelen zodat Nederlanders die aan betaalde kansspelen willen deelnemen dit ook kunnen doen in een legale, attractieve omgeving waarbij zij zich ook beschermd voelen en waar ook een goed verslavingspreventiebeleid gevoerd wordt. Holland Casino acht het vanuit die ervaring cruciaal dat wij als aanbieder onze gasten zowel online als landbased goed in beeld kunnen hebben. Het is dan contraproductief dat wij onze gasten/spelers in twee vrijwel geheel gescheiden organisaties moeten bedienen. Veel relevante informatie ten behoeve van ons persoonsgerichte verslavingspreventiebeleid blijft daarmee ongebruikt, hetgeen ten koste gaat van die spelers die verslavingsgevoelig zijn. Onze visie is: hoe beter wij onze gast kennen zowel online als landbased, hoe geïntegreerder we ook onze verantwoordelijkheid ten aanzien van verslavingspreventie kunnen oppakken. In de huidige opzet van deze AMvB wordt dit onmogelijk gemaakt. Een aantal punten hieromtrent worden hieronder nader uitgewerkt.

Ten aanzien van verslavingspreventie geldt verder dat het wat Holland Casino betreft vooral moet gaan om een puur spelergerichte aanpak. In de AMvB wordt naast een spelergerichte aanpak ook een spelgerelateerde aanpak gekozen, waarbij gekeken moet worden naar de potentiële verslavingsgevoeligheid van het spel. Deze spelgerelateerde aanpak doet naar de mening van Holland Casino afbreuk aan de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel KoA: kanalisatie naar legaal aanbod waarbij spelers zich beschermd weten en waarbij de aanbieders serieus aan verslavingspreventie doen. Spelers zullen immers altijd op zoek gaan naar spellen die zij graag willen spelen. Als zij die niet kunnen vinden bij het legale aanbod, zullen zij die (blijven) spelen bij illegale aanbieders, met alle gevolgen van dien. Als deze spellen ook gewoon bij legale aanbieders gespeeld kunnen worden, zijn er in ieder geval allerhande maatregelen die samen zorgen voor een spelergericht preventiebeleid. Dat preventiebeleid kan alleen werken als de speler ook daadwerkelijk gaat spelen bij legale aanbieders. Het is dan ook cruciaal dat er geen spelgerelateerde drempels worden opgeworpen die de kanalisatie naar legaal aanbod frustreren. Ook dit punt wordt hieronder nog nader uitgewerkt.

De voorwaarden voor een vergunning om kansspelen op afstand te kunnen aanbieden zullen streng worden. En terecht. Tegelijkertijd moeten vergunde aanbieders straks wel voldoende ruimte krijgen om een goed marketingbeleid te kunnen voeren en reclame te maken voor hun spelaanbod zodat Nederlanders ook weten welke mogelijkheden er zijn om legaal deel te nemen aan betaalde kansspelen. Als zij hier niet voldoende toe in staat worden gesteld, is er geen enkel voordeel aan het aanvragen van een vergunning en zal ook de kanalisatie van de nu al ruim één miljoen Nederlandse spelers naar legaal aanbod mislukken. Naar de mening van Holland Casino moet het criterium voor de inperking van marketing/reclame gericht zijn op kwetsbare spelersgroepen (geen gerichtheid op minderjarigen en jongvolwassenen, geen gerichtheid op kansspelverslaafden etc.) en daarnaast op het aanzetten tot onmatig spel. Deze elementen zijn onderdeel van dit ontwerp Besluit, maar daarnaast worden er andere inperkingen mogelijk gemaakt zonder goede rechtvaardiging. Dit is zoals gezegd negatief voor de kanalisatie naar legaal aanbod en daarmee negatief voor het kunnen volgen van de (potentieel) verslavingsgevoelige spelers.

Om te kunnen kanaliseren naar legaal aanbod, dient de aanbieder in staat te worden gesteld om voldoende aantrekkelijk aanbod te kunnen bieden voor spelers en dient het voor spelers aantrekkelijk te zijn om daadwerkelijk bij in Nederland vergunde aanbieders te gaan spelen. Het gaat hierbij om het zoeken van een goede balans tussen het kunnen creëren van aantrekkelijk aanbod dat bedrijfseconomisch gezien ook een gezonde business case oplevert enerzijds, en het beschermen van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving anderzijds. Holland Casino begrijpt dat vanuit het wetsvoorstel KoA en ook deze ontwerp AMvB het online spelaanbod ook echt alleen online (en dus niet landbased) mag worden aangeboden. Tegelijkertijd moet het toch mogelijk zijn om in de marktbenadering naar spelers en in de service naar spelers een aantal zaken geïntegreerd te kunnen presenteren. Dat wordt door deze ontwerp AMvB onmogelijk



gemaakt zonder dat daarvoor een duidelijke rechtvaardiging of onderbouwing wordt gegeven. Waarom mag bijvoorbeeld een speelrekening alleen en uitsluitend worden gebruikt voor kansspelen op afstand, als de aanbieder ook landbased een vergunning heeft om betaalde kansspelen aan te bieden? Hetzelfde geldt voor de definitie van de landingspagina in artikel 1.1 in combinatie met 4.2 (lid 2 en 3). Ook dit is onnodig (en wat ons betreft ook onwenselijk) als het de bedoeling is om ervoor te zorgen dat online aanbod ook slechts online wordt aangeboden. Tevens wordt het vrijwel onmogelijk gemaakt om als aanbieder die zowel online als landbased een vergunning heeft in Nederland, dit ook in het marketingbeleid in te zetten richting de consument. Er is geen goede rechtvaardiging waarom dit onmogelijk wordt gemaakt, als de restrictie dat in een fysieke omgeving geen kansspelen op afstand mogen worden aangeboden gewoon wordt nageleefd.

#### Overige opmerkingen (artikelsgewijs)

##### *Artikel 3.1, lid 2*

Holland Casino en zijn ondernemingsraad pleiten ervoor dat een sub e. wordt toegevoegd: het beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.

##### *Artikel 3.2, 3.4 en definities 1.1*

Hoe ver gaat de toetsing van betrouwbaarheid?

- a) Reikwijdte: het begrip 'middellijk' (indirect) is niet gedefinieerd/beperkt. Dat begrip is relevant in het kader van
  - 3.2: vastleggen en bijhouden identiteit en antecedenten van houders van gekwalificeerde deelneming (gekwalificeerde deelneming is gedefinieerd als houders van een rechtstreeks of middellijk belang), en
  - 3.4: toetsing betrouwbaarheid van middellijke en onmiddellijke vermogensverschaffers, en (mede)beleidsbepalers (dat zijn middellijke en onmiddellijke bestuurders, nota van toelichting p. 49)
- b) Hoe verhoudt de betrouwbaarheidstoetsing van de Ksa zich tot de betrouwbaarheidstoetsing van DNB? In hoeverre werken deze toezichthouders samen als het gaat om betrouwbaarheidstoetsingen? In geval van Holland Casino zou het onevenredig bezwarend en inefficiënt zijn als de gehele betrouwbaarheidstoetsing opnieuw door de Ksa wordt verricht. Met andere woorden, kan de Ksa de relevante bevindingen van DNB overnemen?

##### p.4 en 5 – artikel 4.1 en p.53/54 Nota van toelichting

- De figuur van een vertegenwoordiger dient nader te worden uitgewerkt om ook echt een serieuze figuur te laten zijn. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een vertegenwoordiger meerdere vergunninghouders kan dienen (anders krijg je postbus-constructies);
- Daarnaast wordt gesteld dat de vertegenwoordiger deskundig moet zijn, maar er worden geen eisen gesteld aan die deskundigheid (opleidingseisen of anderszins);
- Kan de functie van vertegenwoordiger ook te kwalificeren zijn als (mede) beleidsbepaler in het kader van verslavingspreventie?
- Onder 'tweede lid' op pagina 53 worden de taken en verantwoordelijkheden van de vertegenwoordiger opgesomd. Het moge wat ons betreft duidelijk zijn dat dit niet door een enkele persoon naar behoren kan worden uitgevoerd.

##### *Artikel 4.2 lid 2, gekoppeld aan p. 55 Nota van toelichting.*

Op p. 55 staat ter onderbouwing van artikel 4.2 lid 2: "Kansspelen zijn diensten met bijzondere risico's. Zij moeten daarom geïsoleerd worden aangeboden." Wij nemen aan dat indien het overige aanbod van een vergunninghouder ook bestaat uit (landbased) kansspelen, dit verbod op reclame niet geldt. Als dit verbod ook zou gelden voor het landbased kansspelaanbod van een vergunninghouder is dit immers onlogisch en zonder rechtvaardiging.



*Artikel 4.7, 4.8, 4.9*

Sportwedenschappen (niet landbased): Wat zijn de verhoogde risico landen (is er een lijst met landen die wordt vastgesteld en door wie) en wat gebeurt er met evenementen, bijvoorbeeld als die in een land met een verhoogd risico zou worden gehouden? Wat als bijvoorbeeld de Olympische Spelen of het wereldkampioenschap voetbal in een land worden georganiseerd die op een lijst van landen met een verhoogd risico voorkomt?

*Artikel 4.11 lid 1*

De vergunninghouder moet over bepaalde gegevens van de speler beschikken. Is het uitvragen van het fysieke adres afdoende om ook het gegeven "land waar speler woonachtig is" te kunnen vastleggen? Dit in het kader van de Wwft verplichting om spelers uit risicolanden verscherpt te kunnen monitoren en transacties te melden?

*Artikel 4.11a (lid 2)*

Hoe wordt gewaarborgd dat het register (CRUKS) van de KSA sluitend is? Voorbeeld: gelijke namen (voor- en achternaam) van spelers uit het buitenland. Een niet-sluitend register is immers ook een risico voor vergunde aanbieders.

Gekoppeld hieraan doet zich de volgende vraag voor: Als een speler in onderzoek wordt genomen omdat de vergunninghouder twijfels heeft over de integriteit van de speler, dan moet de vergunninghouder deze speler uitsluiten van het spel. Deze speler kan echter gewoon doorspelen bij andere aanbieders. Wat Holland Casino betreft zou het goed zijn als dergelijke spelers gedurende het onderzoek ook opgenomen worden in CRUKS en zeker indien na het onderzoek blijkt dat twijfels over de integriteit van de speler terecht blijken te zijn.

*Artikel 4.13 (lid 2, onder a)*

Maximaal aantal keren aanmelden: dit is in onze ervaring geen goede maatstaf voor kans op of mate van verslaving. Het kan immers zo zijn dat de speler slechts zijn account wil checken, maar het kan ook aan de spelvorm liggen dat er vaker aangemeld wordt. Daarnaast kunnen ook technische problemen (wel of geen WiFi bereik of andere storingen in de verbinding) de oorzaak zijn dat er vaker aangemeld moet worden. Duur van de spelsessie, aaneengesloten tijd is wel bepalend en wordt in alle andere landen/jurisdicties om ons heen gebruikt. De "pop up" die speler moet aangeven bij registratie om de hoeveel tijd hij een pop willen krijgen hoe lang hij al aan het spelen is, is belangrijk hierbij.

*Artikel 4.26*

Wat Holland Casino betreft moet het niet mogelijk zijn om al deel te kunnen nemen aan het spel voordat de verificatie van gegevens is afgerond. Immers, anders kan de speler die niet door de verificatie komt (bijvoorbeeld omdat hij/zij te jong is) toch al veel geld hebben verspeeld. Dat vinden wij onwenselijk.

p. 11 – artikel 4.29 lid 4 en p. 82

Bij redelijke vermoedens van malversatie moet de vergunninghouder de betrokken speler schorsen. Indien de vermoedens gegrond blijken te zijn, dan moet de inschrijving van de speler beëindigd worden. Dat is vanzelfsprekend. Echter, hoe ver moet de vergunninghouder gaan in het onderzoek naar de gegrondheid van de vermoedens en wat als het alleen bij vermoedens blijft? Moet de vergunninghouder de schorsing dan opheffen of kan c.q. moet de vergunninghouder de inschrijving van de speler dan toch beëindigen?

*Artikel 4.31 (lid 2, onder b en c)*

Verschaffen inzicht in gegevens m.b.t. beginsaldo bij laatste aanmelding (b) en totale inzet sinds laatste aanmelding (c). Holland Casino heeft twijfels bij nut en noodzaak van deze gegevens en ziet, als een nadere onderbouwing hiervoor mist, deze gegevensverplichting vanuit overwegingen van efficiency dan liever verdwijnen.



*Artikel 4.49*

Het 'gehele spelsysteem' moet worden onderworpen aan keuring. Definitie van spelsysteem is erg breed ("organisatie, werkwijze en de middelen" (enz.), zie artikel 1.1) en zou feitelijk de gehele organisatie van online kunnen omvatten. Een nadere inperking/specificatie lijkt ons wenselijk, niet in de laatste plaats om dit voor vergunninghouder en toezichthouder beter toetsbaar en werkbaar te maken.

*Artikel 5.1*

De (zwaarte van de) rapportageverplichtingen zijn nog onvoldoende inzichtelijk. Zo zijn de frequentie van de rapportages, het format, de rapportage-indicatoren, de aard van de te verstrekken gegevens etc. niet duidelijk. Wanneer wordt de Ministeriele regeling (MR) dan wel het beleid van de Ksa gepubliceerd? Holland Casino herinnert er graag aan dat het Kabinet ook een actief beleid voert om de administratieve verplichtingen terug te dringen of in ieder geval tot het absoluut noodzakelijke te beperken. Wordt hierop nog een toetsing vanuit het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) uitgevoerd? Dit Adviescollege heeft al eerder adviezen uitgebracht (o.a. in 2014) in dit kader met als strekking dat legalisering niet mag leiden tot onnodige kosten voor bedrijven en burgers.

*Artikel 2 (lid 5) Besluit werving*

Inzake het verbod op het verstrekken van gratis speltegoed zonder uitdrukkelijke aanvaarding van voorwaarden. Mist in het rijtje aanbieders van kansspelen niet een aantal van de huidige vergunde aanbieders of is hier sprake van een beleidskeuze om niet alle vergunde aanbieders op te nemen? Zo ja, wat is de rechtvaardiging hiervoor?

*p. 34 – 2.3.3 laatste alinea en p. 105 onderdeel D*

Er wordt aangegeven dat met behulp van de risicoanalyse wordt voorkomen dat spelers actief worden geworven voor spelen met een hoog risicopotentieel. Ook wordt voorkomen dat spaarprogramma's worden gebruikt om spelers aan te zetten tot deelname aan kansspelen met een hoog risico op kansspelverslaving. Dit is wat ons betreft geen zuivere redenering. De wetgever kiest er bewust voor om kansspelen met een hoog risicopotentieel niet te verbieden, juist vanwege het feit dat de behoefte aan dergelijke kansspelen nu eenmaal bestaat en de kanalisatie naar het legale aanbod moet worden gestimuleerd. Door echter een grote terughoudendheid te verlangen op het gebied van reclame van spellen met een hoog risicopotentieel zou dit ondermijnd kunnen worden. Er zou dan ook voldoende ruimte moeten worden geboden om de consument te wijzen op het legale aanbod, inclusief de spellen met een mogelijk hoger risico. Verder wordt uit het oog verloren dat een kansspel met een hoog risicopotentieel niet voor eenieder hoeft aan te zetten tot onmatige deelname of kansspelverslaving. Om die reden is een persoonsgebonden aanpak efficiënter en effectiever dan een veralgemeniseerde aanpak. In het kader van die persoonsgebonden/spelergerichte aanpak is het van wezenlijk belang om goede marketing met loyalty programma's te kunnen bedrijven om spelers ook echt te kennen en waar nodig in te kunnen grijpen in het kader van verslavingspreventie.

*Artikel 9 (lid 3, onder b) Besluit werving*

Registratie van de sinds de laatste aanmelding verstreken tijd: dit is geen relevant gegeven omdat er allerhande redenen kunnen zijn waarom de verstreken tijd lang of kort is. Bijvoorbeeld omdat de speler gewoon zijn account wil checken, of dat de internetverbinding is weggefallen. Het zegt derhalve niet zoveel over spelgedrag en daarmee vervalt de reden om dit te registreren.

*Artikel 12 (lid 2) Besluit werving*

Registratie van de frequentie waarmee de speler de 'ruimte' bezoekt: wat moet worden aangemerkt als 'de ruimte'? Ook hier is het van belang om dit goed te definiëren omdat als een speler slechts checkt wat het saldo is in zijn account of omdat bijvoorbeeld de internetverbinding is weggefallen, de bezoekfrequentie dus heel weinig zegt. Wij nemen aan dat het de regelgever gaat om de frequentie van deelname aan het spel.



#### Nota van toelichting

##### p. 33 – alinea 2.2.3 en 2.2.4

Er wordt aangegeven dat de vergunninghouder een risicoanalyse op zijn kansspelaanbod moet toepassen (2.2.3). Vanuit de meer dan 40 jarige ervaring van Holland Casino met preventief kansspelbeleid is het zowel effectiever als efficiënter om de risicoanalyse speler-gericht te laten zijn. Onderdelen van een dergelijke aanpak worden ook onder 2.2.4. beschreven met ‘op het individuele speelgedrag afgestemde interventies’ die plaats moeten vinden. De regelgever lijkt hier twee verschillende uitgangspunten te hanteren en het is naar onze overtuiging zeker niet zo dat een dubbele preventie aanpak ook leidt tot een betere preventie aanpak. Niet in de laatste plaats omdat spelers hier niet mee geholpen zijn. Bijvoorbeeld spelers die bepaalde spellen willen spelen die gekwalificeerd zouden kunnen worden als “hoog risico spellen” zouden bij gebrek aan aanbod bij vergunde aanbieders gewoon kunnen besluiten om deze spellen bij onvergunde en dus illegale (online) aanbieders te (blijven) spelen. Daarmee gooien we de (potentiële) risicospeler ook met het badwater weg en kanaliseren we dus onvoldoende naar het legale aanbod.

##### p. 77 – artikel 4.19

Er geldt voor de vergunninghouder een maximale duur waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond. De Ksa kan ook een onderzoek instellen, maar nergens wordt een maximale duur voor het onderzoek van de Ksa genoemd. Dit terwijl wordt aangegeven dat de periode voor schorsing zo kort als mogelijk dient te zijn omdat het een onzekere situatie oplevert. Voor de duidelijkheid naar zowel aanbieders als spelers toe is het wenselijk als er ook een maximale duur van het onderzoek door de Ksa wordt bepaald.


##### p. 110 – 3<sup>e</sup> alinea

Nieuw is dat de vergunninghouder zijn reclameactiviteiten op de resultaten van de PBK-risicoanalyse moet afstemmen. Dit kan voor zover het gaat om een spelergerichte aanpak van het PBK beleid. Zodra het spelgericht wordt is dat niet wenselijk naar ons oordeel. Zie eerdere opmerkingen hierover in dit document.

#### Afsluitend

De regulering dient het mogelijk te maken dat vergunde aanbieders straks in lijn kunnen handelen met de publiek belang doelen die gemoeid zijn met kansspelen en tegelijkertijd er ook nog een gezonde bedrijfsvoering op na kunnen houden. Als die balans niet gevonden wordt, zullen te weinig aanbieders een vergunning aanvragen en blijven vele Nederlanders helaas onbeschermd spelen. In een aantal gevallen is die balans onvoldoende aanwezig zoals hierboven beschreven. Daarnaast vindt Holland Casino het van groot belang om nogmaals te benadrukken dat die aanbieders die tot nu toe zich keurig onthouden hebben van het aanbieden van online kansspelen aan Nederlanders, op grote achterstand staan ten opzichte van die aanbieders die Nederlandse online spelers gewoon al als klant hebben. Holland Casino pleit ervoor dat de regelgever en straks ook de toezichthouder hier rekening mee houden en ervoor zorgen dat de uitgangspositie op de markt vanaf het moment van legalisering gelijk getrokken wordt.

Met vriendelijke groet,



Erwin van Lambaart  
Chief Executive Officer

