

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Financiën
Via: www.internetconsultatie.nl

Den Haag, 6 november 2018

Betreft: Internetconsultatie Besluit kansspelen op afstand

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling heeft VAN Kansspelen kennis genomen van het ontwerp “Besluit kansspelen op afstand” (“Besluit”). Bij deze maken wij graag van de gelegenheid gebruik hierop te reageren.

Nadere regels

Wat opvalt is dat in het Besluit veelvuldig wordt opgemerkt dat door de minister nog nadere regels (kunnen) worden gesteld. Op verscheidene plaatsen wordt deze mogelijkheid facultatief geboden. En op welgeteld achttien plaatsen wordt dit zelfs imperatief voorgeschreven, inhoudende dat de minister verplicht is tot het stellen van nadere regels over te gaan.¹

Het feit dat op zoveel punten in de “Regeling kansspelen op afstand” (“Regeling”) nog een nadere uitwerking kan of zal plaatsvinden, maakt het gecompliceerd het Besluit losstaand en zelfstandig te beoordelen. Van Kansspelen hoopt dat de Regeling op korte termijn geconsulteerd wordt, zodat er een compleet beeld ontstaat van de voorgenomen regelgeving met betrekking tot de online kansspelen. In onze ogen geniet het de voorkeur als dan ook de gelegenheid wordt geboden het Besluit en de Regeling in samenhang te kunnen bezien. Al was het maar omdat opmerkingen die zien op de Regeling consequenties kunnen hebben voor de formulering van het Besluit.

Mede gelet op het voorgaande wordt de suggestie gedaan om gelijktijdig met de consultatie van de Regeling het (na consultatie aangepaste) Besluit wederom in consultatie te brengen. Bij voorkeur (eveneens) voor een termijn van 8 weken. Dit om zoveel mogelijk recht te doen aan de innige samenhang tussen de beide regelgevende documenten.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Breng gelijktijdig met de consultatie van de Regeling het (na consultatie aangepaste) Besluit wederom in consultatie, bij voorkeur voor een termijn van (eveneens) 8 weken.

¹ Dertien keer met betrekking tot het Besluit zelf (het nieuwe gedeelte van het besluit) en vijf keer ten aanzien van andere besluiten (bestaande besluiten die worden gewijzigd), te weten het Kansspelbesluit, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie en het Speelautomatenbesluit 2000.

Toetreding tot de online-markt

Het Besluit schrijft veel verplichtingen gedetailleerd voor, waarbij regelmatig sprake is van rule-based regelgeving in plaats van principle-based regelgeving. Terwijl deze laatste vorm in de praktijk beter toepasbaar is en eveneens minder noodzaakt tot frequente aanpassing van de regelgeving.

Het voldoen aan allerlei gedetailleerde voorschriften zal niet alleen de nodige tijd en menskracht vergen, maar ook de nodige financiële middelen. Zo is de inschatting dat de initiële, eenmalige lasten voor een online-vergunning € 800.000 bedragen en de structurele lasten voor een online-vergunning ongeveer € 600.000. Dit zijn substantiële lasten. Mede gelet op het voorgaande zal het naar alle waarschijnlijkheid voor kleinere toekomstige aanbieders lastig zo niet bijna ondoenlijk zijn om aan alle voorwaarden voor online te voldoen en de bijbehorende financiële lasten op te brengen en/of gefinancierd te krijgen. Zeker als dit toekomstige aanbieders betreft die zich momenteel houden aan de Nederlandse wet en om die reden nog niet actief zijn op de online kansspelmarkt, maar daarmee feitelijk wel op een flinke achterstand worden gezet.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Werk zoveel mogelijk met principle-based regelgeving.
- Heroverweeg de hoogte van de lasten die toekomstige online-vergunninghouders dienen te dragen voor het verkrijgen en onderhouden van een vergunning.

Productaanbod

Het Besluit benoemt in hoofdlijnen welke soort kansspelen vallen onder het wettelijke begrip “kansspelen op afstand”. Een nadere explicatie zal plaatsvinden in de Regeling.

In het Besluit worden aan de online kansspelen beduidend minder beperkingen opgelegd dan aan de huidige landbased kansspelen in de speelautomatenhallen. Zo blijft voor de speelautomatenhallen de strenge normering van het Speelautomatenbesluit 2000 onverminderd van kracht. De eerste aanzet tot de broodnodige innovatie en indexatie van het Speelautomatenbesluit 2000 wordt niet eerder dan in de tweede helft van 2019 verwacht.² Dit terwijl tien jaar geleden bij de evaluatie van de wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 reeds is toegezegd dat er gemoderniseerd zou worden. Helaas zijn tot op heden nog weinig concrete stappen in die richting gezet.

Het is juist noodzakelijk dat er innovaties (blijven) plaatsvinden binnen het bestaande aanbod van legale speelautomaten, al was het maar om een voldoende aantrekkelijk alternatief te bieden tegen illegaal aanbod, zoals gokzuilen. Maar zelfs met een gemoderniseerd Speelautomatenbesluit 2000 zal het aanbod aan kansspelautomaten online beduidend ruimer mogen zijn dan het landbased aanbod. Dit creëert een ongelijk speelveld.

² De Minister heeft als eerste prioriteit de Wet KoA, als tweede de modernisering van de speelcasino's, als derde de herijking van het loterijstelsel en als vierde de modernisering van het speelautomatenregime.

VAN Kansspelen vindt flexibiliteit in het reguleren van het (online) aanbod wenselijk. Voortbordurend hierop pleit VAN Kansspelen ervoor dat óók de landbased sector in aanmerking kan komen voor het online aanbod (denk aan poker, sportsbetting en andere live gaming in speelautomatenhallen en/of de horeca) tegen nader te bepalen bedragen als het gaat om inzet, winst en uurverlies. Die bedragen dienen dan enerzijds passend te zijn bij het “kleine kansspel” waarin onze sector voorziet en anderzijds voldoende aantrekkelijk te zijn voor spelers als alternatief voor illegaal aanbod (denk aan illegale bingo’s) en het zware aanbod in speelcasino’s en online. Van belang hierbij is dat de speelautomatenhallen en/of de horeca een beschermde fysieke speelomgeving bieden met personeel dat is opgeleid in het herkennen van risicovol- en problematisch speelgedrag, het aanspreken van spelers daarop en het doorgeleiden naar de zorg.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Laat óók de landbased sector in aanmerking komen voor het online aanbod (denk aan poker, sportsbetting en andere live gaming) tegen nader te bepalen bedragen als het gaat om inzet, winst en uurverlies.

CRUKS

Het Besluit schets de globale eisen waaraan Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) dient te voldoen. Een nadere explicatie zal plaatsvinden in de Regeling.

De speelautomatenhallen hebben een veel lichter productaanbod dan de speelcasino’s en online, te weten maximaal € 0,20 per basisspel. Vandaar dat in de ogen van VAN Kansspelen de invoering van CRUKS een disproportionele impact op de bedrijfsvoering zal betekenen. Het zal zowel een substantieel drempelverhogend effect hebben als een substantieel kostenverhogend effect (door het plaatsen van toegangspoortjes etc.). Dit kostenverhogende effect wordt verder versterkt door de verplichte afdracht aan het op te richten verslavingspreventiefonds. Deze afdracht wordt niet alleen verplicht voor vergunninghouders online, maar ook voor exploitanten van speelautomatenhallen. Daar komt bij dat tegenover deze maatregel geen enkele (geldelijke of beleidsmatige) compensatie staat. Zoals bekend heeft VAN Kansspelen in dit kader gepleit voor de invoering van ZEUS (een door de branche ontwikkeld toezichts- en zelfuitsluitingssysteem, met een adequate doorgeleiding naar de zorg). Omdat VAN Kansspelen ervan overtuigd is dat dit zowel tot betere resultaten voor wat betreft voorkomen van kansspelverslaving leidt als lagere kosten met zich meebrengt. De Tweede Kamer heeft echter anders besloten.

De in het Besluit omschreven vormgeving van CRUKS roept de volgende vraag op: “Een speler wiens identiteit is geverifieerd en wiens gegevens met goed gevolg aan CRUKS zijn getoetst verlaat na enige tijd de speelautomatenhal, bijvoorbeeld om een sigaret te roken of een vriend gedag te zeggen. Na een paar minuten wil deze speler weer toegelaten worden tot de speelautomatenhal.” Dient deze speler dan opnieuw door de vergunninghouder gecontroleerd te worden op identiteit en dient wederom CRUKS geraadpleegd te worden? Of mag in dergelijke gevallen volstaan worden met de controle van het door de vergunninghouder afgegeven polsbandje, stempel o.i.d., die de speler bij het tijdelijk verlaten van de speelautomatenhal heeft ontvangen? Indien dat eerste het geval is zullen

de administratieve lasten voor de vergunninghouder flink toenemen en zal de door de speler ervaren gastvrijheid substantieel afnemen. Het zou welkom zijn indien het Besluit en/of de Regeling hiervoor een werkbare voorziening creëert. Daarmee eveneens een bijdrage geleverd aan het voorkomen dat recreatieve spelers hun heil (gaan) zoeken in het illegale aanbod.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Creëer een werkbare voorziening inzake de controle van zowel de identiteit als CRUKS voor de situatie waarin een speler voor een korte periode de speelautomatenhal verlaat.

Onduidelijk is hoe voorkomen gaat worden dat er foutieve c.q. dubbele invoer van personen plaatsvindt, waardoor het CRUKS-systeem vervuild raakt en dus minder effectief functioneert (bijvoorbeeld omdat er van één persoon twee profielen bestaan en de één wel is uitgesloten van deelname aan kansspelen, maar de ander niet). Hierbij kan gedacht worden aan namen die foutief gespeld worden of in de praktijk op verschillende manieren gespeld kunnen worden. Of aan namen met niet Romaanse karakters en/of namen met accenten zoals een dubbele punt (ë), een circumflex (ê), een tilde (ã), een ogonek (ę) etc., welke mogelijk niet altijd eenduidig in het systeem (kunnen) worden ingevoerd.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Beschrijf in het Besluit en/of de Regeling op welke manier(en) foutieve c.q. dubbele invoer van personen in CRUKS voorkomen kan worden.

Elke keer dat een speler een speelautomatenhal bezoekt wordt via CRUKS gecontroleerd of de speler al dan niet is uitgesloten van deelname aan kansspelen. VAN Kansspelen maakt uit het Besluit op dat door het systeem wordt bijgehouden wanneer een speler door CRUKS is gecontroleerd en dat deze gegevens worden bewaard. Hierdoor vindt er feitelijk “player tracking” plaats, terwijl CRUKS enkel en alleen tot doel heeft om ervoor te zorgen dat spelers die uitgesloten zijn van deelname aan kansspelen daadwerkelijk niet kunnen deelnemen.

Suggestie VAN Kansspelen:

- Heroverweeg, met het oog op de privacy, het voornemen om door gebruikmaking van CRUKS feitelijk een centraal, voor de overheid toegankelijk, “player tracking system” in te voeren.

Persoonsgegevens

Op grond van het Besluit dient een speler zijn Burgerservicenummer (“BSN-nummer”) af te staan aan de vergunninghouder online, speelcasino’s en speelautomatenhallen teneinde het CRUKS-register te kunnen raadplegen. De Wet Kansspelen op Afstand (“Wet KoA”) biedt hiervoor de wettelijke mogelijkheid, maar verplicht zelf de afgifte van een BSN-nummer niet. Het Besluit stelt een dergelijke afgifte wel verplicht (voor zover iemand daarover beschikt).

Op basis van een recent uitgevoerd onderzoek onder leden van het Opiniepanel van 1VANDAAG blijkt dat de (online-) gokkers nauwelijks bereid zijn om een BSN-nummer af te geven om (online) te kunnen gokken. Slechts 26% zegt hiertoe bereid te zijn, terwijl 65% aangeeft hier niet toe bereid te zijn. Slechts 9% weet het niet of heeft geen mening.³

Het BSN-nummer is primair bedoeld voor communicatie tussen burgers en de overheid en tussen overheden onderling. En dus niet voor communicatie van burgers met commerciële bedrijven, tenzij er gegronde redenen zijn om dat wel te doen, zoals in de kinderopvang en de zorg, om financiën te stroomlijnen en misbruik te voorkomen. Hiervan is bij kansspelen geen sprake.

Voorgaande werpt de vraag op of in de rede ligt in het geval van CRUKS gebruik te willen maken van het BSN-nummer. VAN Kansspelen zet hier vraagtekens bij, mede in het licht van de gewenste kanalisatie. Om die reden wordt in overweging gegeven de verplichting om een BSN-nummer op te geven te schrappen.

Bij de identificatie van toeristen en andere mensen die niet in het bezit zijn van een BSN-nummer lijkt het Besluit te impliceren dat bij speelautomatenhallen de controle van een geldig buitenlands paspoort afdoende is om de identiteit van deze persoon te verifiëren. Dit wordt door VAN Kansspelen als een hanteerbare werkwijze ervaren, daar het – onder meer bij gebrek aan wettelijk middelen - voor de vergunninghouder lastig is op andere wijze de identiteit te verifiëren.

Ingevolge het Besluit dient een speler bij zijn inschrijving/aanmelding eveneens het geslacht op te geven. Dit wekt enige verbazing, nu de discussie over de invoering van een genderneutraal paspoort zowel maatschappelijk als in het parlement wordt gevoerd en het eerste genderneutrale paspoort inmiddels is uitgereikt. Gelet op de geringe toegevoegde waarde van de vermelding van het geslacht en de wens vanuit de branche om deze eis geen onderwerp van (maatschappelijke) discussie te laten worden, wordt in overweging gegeven de verplichting om het geslacht op te geven te schrappen.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Overweeg de verplichting om een BSN-nummer op te geven te schrappen.
- Overweeg de verplichting om een geslacht op te geven te schrappen.

Analyse en registratie speelaanbod

De vergunninghouder dient ten aanzien van iedere deelnemer ten minste de interne en externe signalen te registreren wijzend op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving en hetgeen hij heeft ondernomen ter uitvoering van artikel 16 (interventie). Deze gegevens worden op een zodanig wijze geregistreerd dat onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig kunnen worden onderkend en deze gegevens zijn terug te voeren tot de gegevens van de speler of tot de aan de speler verbonden code. Een nadere explicatie zal plaatsvinden in de Regeling.

³ https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/OnlineGokkenThema.pdf

Op basis van het Besluit valt naar het inzicht van VAN Kansspelen nog niet exact op te maken welke gegevens de vergunninghouder dient te verzamelen en op welke wijze. Helder moge zijn dat een online registratie van een andere orde is dan registratieverplichtingen in de landbased sector. Registratie kan vanzelfsprekend een goede bijdrage leveren aan (de controleerbaarheid van) een professionele verslavingspreventie. Wel is het zaak dat werknemers in speelautomatenhallen niet onevenredig veel tijd kwijt zijn met allerlei registratieverplichtingen, die ten koste gaan van hun andere werkzaamheden, waaronder de verslavingspreventie zelf.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Zorg dat werknemers in speelautomatenhallen niet onevenredig veel tijd kwijt zijn met allerlei registratieverplichtingen, die ten koste gaan van hun andere werkzaamheden, waaronder verslavingspreventie zelf.

Interventie

De vergunninghouder dient bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving een persoonlijk onderhoud met de speler te houden en daarbij te onderzoeken of de speler hierdoor schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten. Bij dit onderzoek dient de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie. Een nadere explicatie zal plaatsvinden in de Regeling.

In de ogen van VAN Kansspelen wringt het dat in het Besluit de vergunninghouder wel een “onderzoeksplicht” toebedeeld krijgt, maar vervolgens geen wettelijke mogelijkheden en bevoegdheden krijgt om dit onderzoek gedegen uit te voeren. De vergunninghouder van een speelautomatenhal heeft weinig andere opties dan af te gaan op hetgeen de speler bereid is hem te vertellen. De vergunninghouder heeft geen mogelijkheden de speler te dwingen deze informatie te delen noch heeft hij de mogelijkheid de correctheid van door de speler gedeelde informatie te controleren. Onduidelijk is wat de consequenties zijn voor de vergunninghouder indien deze naar beste kunnen het onderzoek heeft verricht, maar de bevindingen desalniettemin onvolledig of (gedeeltelijk) onjuist blijken te zijn. Raadzaam wordt geacht duidelijk te maken dat het een inspanningsverplichting van de vergunninghouder betreft en niet een resultaatsverplichting.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Duidelijk maken dat het verrichten van een onderzoek een inspanningsverplichting betreft van de vergunninghouder en niet een resultaatsverplichting.

Weigeren spelers zich vrijwillig in te schrijven in CRUKS dan dient de vergunninghouder de Kansspelautoriteit hiervan op de hoogte te stellen en onder meer de contactgegevens te verstrekken. Een nadere explicatie zal plaatsvinden in de Regeling.

De verplichte kennisgeving aan de Kansspelautoriteit betreft volgens VAN Kansspelen een vergaande administratieve last ten behoeve van (naar verwachting) een gering aantal spelers. Daar komt bij dat speelautomatenhallen momenteel niet standaard de contactgegevens van hun klanten administreren in een zogeheten spelersdatabase (en op grond van de AVG ook niet zomaar mogen administreren).

De vergunninghouder heeft geen mogelijkheden de speler te dwingen deze informatie te delen noch heeft hij de mogelijkheid de correctheid van door de speler gedeelde informatie te controleren. Onduidelijk is wat de consequenties zijn voor de vergunninghouder indien de speler weigert de contactgegevens te verstrekken dan wel valse contactgegevens verstrekt. Raadzaam wordt geacht duidelijk te maken dat het in bepaalde gevallen verstrekken van contactgegevens aan de Kansspelautoriteit een inspanningsverplichting van de vergunninghouder betreft en niet een resultaatsverplichting.

Voorstel VAN Kansspelen:

- Duidelijk maken dat het verstrekken van contactgegevens aan de Kansspelautoriteit van een speler die zich niet vrijwillig in wenst te schrijven in CRUKS een inspanningsverplichting van de vergunninghouder betreft en niet een resultaatsverplichting.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur,



Frits Huffnagel
Voorzitter VAN Kansspelen