

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum  
15 november 2018

Onderwerp  
Ontwerp besluit  
kansspelen op afstand

Uw kenmerk  
2361545

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/AvE/MK/bs/  
ATR0384/2018-U155

Bijlage(n)

Geachte heer Dekker,

Op 11 september 2018 is aan ATR voor advies aangeboden het ontwerp besluit Kansspelen op afstand. Tegelijkertijd is een internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 6 november 2018. Vanwege een langere hoor en wederhoorfase is met uw ministerie overeengekomen dat de adviestermijn is verlengd naar 20 november 2018. Het ontwerp besluit geeft uitvoering aan de bepalingen uit het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (de Wet koa).<sup>1</sup>

### Aanleiding en context

Met de Wet koa worden online kansspelen onderdeel van de Wet op de kansspelen (Wok). Het is dan voor aanbieders van kansspelen op afstand onder voorwaarden mogelijk om een Nederlandse vergunning aan te vragen.

De bepalingen in Wet, Besluit en Regeling zijn opgesteld in het licht van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, namelijk verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit en fraude. Het doel is vooral de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar het vergunde aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. Door kanalisatie neemt naar verwachting de vraag naar illegale kansspelen op afstand af, waardoor het aanbod van illegale kansspelen kleiner wordt en zodoende effectiever kan worden gehandhaafd. Succesvolle kanalisatie wordt geacht betere waarborgen te bieden voor een veilige speelomgeving voor spelers. Hun speelgedrag wordt actief gemonitord en er wordt voorzien in interventiemethoden in geval van probleemgedrag bij spelers. De kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de vergunninghouders en handhaaft indien nodig.

De Wet koa en het besluit moeten voorzien in een evenwichtig stelsel voor kansspelen op afstand dat spelers enerzijds voldoende bescherming biedt, maar anderzijds voldoende aantrekkelijk is om te bevorderen dat spelers deelnemen aan kansspelen op afstand die worden aangeboden door vergunninghouders.

---

<sup>1</sup> Wet 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 33996).

### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

In het besluit wordt het vergunningenstelsel nader uitgewerkt en worden regels gesteld die betrekking hebben op het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en de bestrijding van criminaliteit.

Na dit besluit kansspelen op afstand volgt nog de Regeling kansspelen op afstand. Deze Regeling, die ook in consultatie zal gaan, bevat op bepaalde onderwerpen meer gedetailleerde bepalingen. Zo worden in de regeling de behandelkosten voor de aanvraag omtrent de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geregeld. Ook wordt in de Regeling nader uitgewerkt welke gegevens door de vergunninghouder moeten worden geadmistreerd en beheerd, en de bewaartermijn van de gegevens.

Het college constateert dat het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde besluit meerdere doelen willen dienen. Enerzijds moet er een voldoende aantrekkelijk aanbod van vergunde online kansspelaanbieders zijn om afdoende te kunnen concurreren met het huidige aanbod aan niet-vergunde online kansspelaanbieders. Het dient aanbieders te verleiden aan de nieuwe eisen te voldoen, waarbij er een level playing field is met andere vormen van kansspelen. Anderzijds geeft het wetsvoorstel de actieve zorgplicht handen en voeten om te voorkomen dat er gokverslaving optreedt. Veel van de in het besluit opgenomen voorschriften zien daarom op de invulling van deze actieve zorgplicht. Het college is van mening dat beide doelen moeilijk met elkaar zijn te verenigen. Immers, een betrouwbaar en controleerbaar vergund aanbod van online kansspelen in Nederland weerhoudt illegale aanbieders niet om hun spelen aan te bieden via het open internet. Bij het toestaan van online kansspelen, zonder de volledige mogelijkheid tot het weren en/of handhaven van het online aanbod buiten Nederland dat voldoet aan Nederlandse wet- en regelgeving, kan er geen sprake zijn van een level playing field.

De keuze voor het legaal maken van online kansspelen betekent in ieder geval dat er een juiste maatvoering nodig is bij het opstellen van voorschriften. Dat is niet alleen nodig om de beide doelen te dienen, maar ook om voor aanbieders en klanten onnodig belastende regelgeving te voorkomen. Vanuit dit perspectief heeft het college naar de regeldrukgevolgen van het voorgelegde besluit gekeken.

### **Toetsingskader**

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### **1. Nut en noodzaak**

Nut en noodzaak van het besluit volgt uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand. De keuze voor een vergunningstraject voor online kansspelaanbieders is daar reeds gemaakt. Het besluit geeft daarmee uitvoering aan het wetsvoorstel om eisen aan de vergunningaanvraag en -verlening te stellen. Voor wat betreft de inhoud en de aard van de gestelde eisen, bevat het wetsvoorstel, en daarmee het Besluit Koa, veel eisen waaraan (potentiële) kansspelaanbieders moeten voldoen. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat dit te maken heeft met de politieke wensen en de grote politieke gevoeligheid en maatschappelijke impact van het onderwerp kansspelverslaving. De

zware actieve zorgplicht staat daarmee niet ter discussie. Uw departement geeft verder aan dat bij het opstellen van de regels goed gekeken is naar wat in het buitenland gebruikelijk is en zoveel mogelijk is getracht de buitenlandse regelgeving te volgen.

Het college concludeert dat nut en noodzaak van het besluit toereikend zijn beschreven en geen aanleiding geven tot verdere opmerkingen.

## **2. Minder belastende alternatieven**

Op ambtelijk niveau is aangegeven dat bij het opstellen van het besluit is gelet op minder belastende alternatieven. De Nota van toelichting gaat echter niet in op alternatieven die wellicht minder belastend zouden kunnen zijn.

Het besluit stelt dat wijzigingen in kritieke onderdelen van het spelsysteem vooraf en zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen 30 dagen gekeurd dienen te worden. Omdat de vergunninghouder te allen tijde verantwoordelijk is voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen, moet hij deze wijzigingen ook direct aan een *eigen keuring* onderwerpen. Niet duidelijk is waarom een eigen keuring door de vergunninghouder noodzakelijk is, als al een keuring vooraf door de keuringsinstelling van een dergelijke wijziging plaatsvindt.

### **2.1 Het college adviseert om de eigen keuring van kritieke wijzigingen in het spelsysteem, naast een vooraf uit te voeren keuring door de keuringsinstelling, te schrappen.**

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt voor bepaalde tijd verleend, te weten vijf jaar. Hiermee is aangesloten bij de geldigheidsduur van dergelijke vergunningen in andere lidstaten. Als onderbouwing voor de termijn van vijf jaar wordt genoemd dat deze geldigheidsduur de vergunninghouder in staat stelt de investeringen die hij moet doen om zijn spelsysteem in overeenstemming te brengen met de eisen van de Nederlandse kansspelwetgeving, terug te verdienen. Dit is echter geen argument dat aansluit bij het doel van de regelgeving en van de vergunning. Een onderbouwing van de gekozen termijn die aansluit bij het doel van de regelgeving is nodig.

### **2.2 Het college adviseert om de beschreven onderbouwing van de gekozen termijn voor de geldigheidsduur van de vergunning, af te stemmen op het doel van de regelgeving.**

Het besluit bevat verscheidene eisen waarvan niet duidelijk is of deze echt noodzakelijk zijn. Een voorbeeld is de eis voor vergunninghouders uit het buitenland om in Nederland een controle-databank in te richten. Dit wordt nodig geacht voor een effectief nalevingstoezicht door de Ksa en overige betrokken toezichthouders. De vergunninghouder moet (artikel 5.3) de betrokken toezichthouders langs elektronische weg (op afstand) toegang geven tot de gegevens die zij nodig hebben voor hun toezichttaak. Het is in dit verband niet duidelijk waarom de controledatabank, die een onderdeel vormt van het geheel van elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen op afstand worden gebruikt (en die in beginsel ook in andere EU- en EER lidstaten mogen zijn geplaatst), verplicht in Nederland moet zijn geplaatst. Als reden wordt genoemd dat de Nederlandse toezichthouders hun bij de Nederlandse wet toegekende bevoegdheden niet zonder meer in andere lidstaten kunnen uitoefenen. Aangezien de Ksa wél toegang heeft tot de (primaire) bestanden, al dan niet buiten Nederland, van de vergunninghouder, lijkt het toegankelijk maken van die primaire bestanden voor de overige toezichthouders een minder belastende optie. Mocht dit mogelijk zijn, dan kan afgezien worden van de keuze voor het inrichten van een controle-databank in Nederland.

Een ander voorbeeld is de eis dat de vergunninghouder (naast de naam, geboortedatum, geslacht, geboorteplaats, burgerservicenummer, fysiek adres en gegevens van diens tegenrekening) beschikt over het e-mailadres en telefoonnummer van een speler. Dit wordt nodig geacht om een potentiële risicospeler persoonlijk te kunnen bereiken voor een eventuele interventie door de vergunninghouder in het speelgedrag van de betrokkene. De vergunninghouder moet bovendien, voordat hij een persoon inschrijft als speler, controleren of die persoon daadwerkelijk via het opgegeven telefoonnummer of e-mailadres bereikbaar is. Deze eisen brengen extra administratieve lasten voor zowel vergunninghouder als speler met zich mee, waarvan gesteld kan worden dat hiermee het doel niet wordt bereikt. Immers, e-mailadres en telefoonnummer zijn eenvoudig tussentijds te wijzigen door de speler, waardoor deze niet (meer) via deze route bereikbaar is, en de bepaling zijn doel voorbij schiet.

Van de eisen waarvan wordt gesteld dat deze al bedrijfseigen zijn (zoals maatregelen om fraude en misbruik te voorkomen), lijkt het niet noodzakelijk om deze alsnog in deze regelgeving op te nemen. Ze zijn immers al elders geregeld, dan volstaat een verwijzing, of de vergunninghouder heeft dit uit eigenbelang al geregeld. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat het om reden van handhaving gewenst is om dergelijke bedrijfseigen maatregelen op te nemen in de regelgeving. Het college stelt voor dat dit als motivering in de toelichting opgenomen wordt.

**2.3 Het college adviseert om de toelichting bij het voorstel te voorzien van een nadere onderbouwing van de verplichting voor vergunninghouders uit het buitenland om een controledatabank in Nederland in te richten en om daarbij aan te geven waarom niet voor een minder belastend alternatief is gekozen.**

**2.4 Het college adviseert om de verplichting om, naast andere persoonsgegevens, ook het e-mailadres en telefoonnummer van spelers te administreren en deze ook te controleren op bereikbaarheid, te schrappen.**

Het besluit stelt dat, in het kader van toezicht en handhaving, de vergunninghouder passende technische en organisatorische maatregelen moet treffen om te zorgen dat de overdracht van gegevens uit het primaire bestand naar de controledatabank veilig verloopt en dat de gegevens in de controledatabank juist en volledig zijn. Dit betekent dus dat er zowel een primair bestand als een controledatabank naast elkaar gehanteerd moeten worden. Gegevens die eerst handmatig in de primaire administratie van de vergunninghouder geregistreerd moeten worden, moeten *near realtime* na deze handmatige registratie en ook voorzien van een datum/tijdstempel in de controledatabank worden opgenomen. Niet onderbouwd is waarom deze dubbele administratie nodig is.

**2.5 Het college adviseert om het hanteren van een dubbele administratie (handmatig en in de databank) nader te beargumenteren.**

### **3. Werkbaarheid**

In het besluit staan verschillende eisen waaraan vergunninghouders moeten voldoen, waarvan het niet duidelijk is of deze eisen begrijpelijk en werkbaar zijn. Als de criteria waaraan voldaan moet worden niet helder zijn is de kans groot dat de gestelde eisen in de praktijk niet gaan werken.

Dit speelt onder andere bij de eis dat de vergunninghouder moet beschikken over de identiteitsgegevens en antecedenten van de leidinggevenden (waaronder bestuurders), (mede)beleidsbepalers en personen op sleutelposities. Alle relevante wijzigingen in de feiten en omstandigheden

moeten aan de Ksa worden gemeld. Een nadere duiding van het begrip ‘antecedenten’ is niet gegeven. Daarmee is ook niet duidelijk welke specifieke wijzigingen steeds actief gemeld moeten worden. Op ambtelijk niveau is wel een nadere duiding van het begrip gegeven. Het college stelt voor dat deze duiding opgenomen wordt in de toelichting bij het besluit.

Onduidelijkheid over de van toepassing zijnde criteria speelt ook bij de eis dat de vergunninghouder cliëntonderzoeken moet uitvoeren. Dit houdt onder meer in dat de vergunninghouder een risicoprofiel voor het risico op witwassen door de cliënt opstelt en passende maatregelen treft om witwassen door de cliënt te voorkomen. Voor aanbieders van kansspelen op afstand geldt bovendien dat zij een *verscherpt* cliëntonderzoek moeten uitvoeren, omdat de fysieke afwezigheid bij de verificatie van de identiteit van de speler als risico verhogend wordt aangemerkt. Er is niet nader omschreven wat dit verscherpte cliëntonderzoek inhoudt, en op welke wijze dat moet worden uitgevoerd. Niet duidelijk is tot hoever dit onderzoek zich strekt.

### **3.1 Het college adviseert om in de toelichting nadere duiding en afbakening te geven van de criteria waaraan moet worden voldaan. Voorbeelden zijn de begrippen ‘antecedenten’ en ‘verscherpt cliëntonderzoek’.**

Een ander voorbeeld is dat de vergunninghouder, in het kader van het integriteitsbeleid, moet nagaan of een speler onder een sanctieregeling valt. De toelichting verwijst in dit verband naar de Sanctiewet 1977<sup>2</sup> en EU-sanctieverordeningen. Niet nader gespecificeerd is op welke wijze de vergunninghouder dit moet (kunnen) nagaan. Het lijkt nogal veelgevraagd dat de vergunninghouder voor elke speler verschillende sanctieregistraties raadpleegt. Het college acht de van toepassing zijnde criteria hier niet helder en daardoor niet werkbaar.

Wat betreft de merkbaarheid stelt het college vast dat, gezien de hoeveelheid eisen in het besluit, er sprake is van een duidelijk merkbare toename van de regeldruk.

### **3.2 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen op welke wijze de extra handelingen die van de vergunninghouder worden gevraagd om na te gaan of een speler onder een sanctieregeling valt, eenvoudig zijn uit te voeren.**

## **4. Gevolgen regeldruk**

Het voor advies toegezonden ontwerp besluit bevat een korte paragraaf Administratieve lasten. In deze paragraaf wordt aangegeven dat een vergunninghouder te maken heeft met administratieve lasten en nalevingskosten om een vergunning te krijgen en aan de vergunningseisen te blijven voldoen. In de tekst wordt verwezen naar een lastenmetingonderzoek uit 2017.

In 2017 is in opdracht van het ministerie een lastenmeting uitgevoerd door Sira. Deze lastenmeting hebben wij op 24 september 2018 op verzoek toegestuurd gekregen. In dit rapport zijn voor de berekening van de lastendruk de conceptbesluiten en -regelingen van 30 mei 2016 als uitgangspunt genomen. Er is een uitgebreide berekening gemaakt van de regeldrukeffecten voor zeven doelgroepen in verband met achtereenvolgens de aanvraag van een vergunning, de

---

<sup>2</sup> De Sanctiewet 1977 is een kaderwet die de grondslag vormt voor de uitwerking van (inter)nationale regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen. De van toepassing zijnde sanctieregelingen zijn opgenomen op de websites van de Verenigde Naties, Europese Unie en Rijksoverheid. Op de site van de EU is ook een doorzoekbare database opgenomen van alle gesanctioneerde personen en entiteiten.

organisatie van kansspelen op afstand en toezicht en handhaving. Ook is de Bedrijfseffectentoets (BET) meegenomen.

De berekening maakt onderscheid tussen initiële, eenmalige lasten en structurele lasten voor zowel kansspelaanbieders op afstand, als voor 'landbased' aanbieders. Deze totale kosten komen op € 35.889.600 (initieel) en € 27.005.800 (structureel) voor kansspelaanbieders op afstand, en tussen de € 15.633.400 en € 32.633.400 (initieel) en € 62.897.260 (structureel) voor landbased aanbieders. De door Sira uitgevoerde berekeningen achten wij toereikend.

De paragraaf in de toelichting op het besluit noemt alleen de totale kosten (initieel en structureel) op jaarbasis voor een vergunninghouder: € 800.000,- initieel en € 600.000,- structureel. Deze bedragen zijn in de toelichting niet verder onderbouwd. Verder vermeldt de toelichting dat de lastenmeting uitwijst dat de administratieve lasten voor spelers zelf heel beperkt zijn. Het argument is dat door technologische ontwikkelingen het eenvoudiger is geworden om de identiteit van consumenten op afstand vast te stellen en te verifiëren. Het college constateert dat de lastenmeting uit 2017 slechts vermeldt dat de lasten voor spelers om genoemde reden minder hoog zijn dan in het vorige onderzoek was geschat.

**4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met een nadere onderbouwing van de daarin genoemde kosten. Daarbij moet op handelingen niveau de regeldruk voor de door Sira onderscheiden zeven doelgroepen (waaronder de spelers) worden weergegeven.**

Voorts constateren wij dat er ook bedrijfseigen kosten zijn, die niet in beeld zijn gebracht. Dit is niet conform het Handboek meting regeldrukkosten. Ook is er in de toelichting vermelde kosten geen rekening gehouden met wijzigingen in conceptbesluiten en -regelingen, die na 30 mei 2016 (het gehanteerde uitgangspunt van de berekening door Sira) zijn doorgevoerd. De toelichting dient duidelijkheid te bieden of deze wijzigingen nog gevolgen hebben voor de regeldruk, en zo ja, welke.

**4.2 Het college adviseert ook de bedrijfseigen kosten van de vergunninghouders in beeld te brengen. Daarnaast moet ook de tijdsinvestering voor spelers voor het aanmaken van een spelersprofiel vermeld worden.**

**4.3 Het college adviseert om na te gaan of de regelgeving op basis waarvan de lastenmeting is uitgevoerd, sinds het meetmoment van 30 mei 2016 is veranderd. Indien dat het geval is adviseert het college om de lastenmeting aan te passen aan de huidige situatie.**

In de toelichting op het besluit staat dat de regering heeft bekeken hoe de lasten voor de vergunninghouder en burger kunnen worden beperkt zonder afbreuk te doen aan de waarborgen die de maatregelen bieden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Bij de ontwikkeling van de regelgeving is zoveel mogelijk gekeken naar en aangesloten bij eisen die ook gebruikelijk zijn in andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd. Verder vermeldt de toelichting dat de regering van mening is dat de lasten voor de vergunninghouder en de burger die de maatregelen tot gevolg hebben, gerechtvaardigd en proportioneel zijn in het licht van de betrokken risico's en de doelstellingen van het kansspelbeleid.

## Dictum

Het college concludeert dat het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde besluit beoogt twee doelen met elkaar te verenigen. Het voorstel bevat echter zodanige verplichtingen, dat het risico groot is dat aanbieders in de praktijk deze zullen proberen te ontwijken en hun diensten online via landen met een minder strak regime alsnog met een lagere drempel aanbieden. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk hoe, zonder de mogelijkheid tot het blokkeren van ongewenste aanbieders, dergelijk ontwijkend gedrag kan worden voorkomen.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel van het college ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Het besluit niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris