

Uitvoeringstoets

van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand.

In september 2018 is de consultatie van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand in gang gezet. Naar aanleiding van deze consultatie is door de Kansspelautoriteit een uitvoeringstoets uitgevoerd op dit ontwerpbesluit. Deze reactie omvat de toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Kansspelautoriteit op het ontwerpbesluit kansspelen op afstand. De bijbehorende ministeriële regeling kansspelen op afstand is nog niet in consultatie gegaan. Hierdoor is het voor de Kansspelautoriteit nog niet mogelijk een definitieve inschatting van de benodigde capaciteit te geven voor de uitvoering van de taken die voortvloeien uit het wetsvoorstel KOA en de onderliggende regelgeving. De Kansspelautoriteit zal de inschatting van de benodigde capaciteit opnemen in haar reactie op de consultatie van de ministeriële regeling kansspelen op afstand.

I. Inhoudelijke reactie op ontwerpbesluit

A. algemeen

De kansspelmarkt is een jonge, door technologie gedreven markt die volop in ontwikkeling is. Ook zijn de inzichten over effectieve verslavingspreventie volop in ontwikkeling; terwijl er tot op heden onvoldoende beproefde instrumenten zijn om kansspelverslaving tegen te gaan, krijgt het onderwerp toenemende aandacht van wetenschappers en marktpartijen.

De Kansspelautoriteit is van mening dat in dergelijke markten zogenaamde 'principle based' regulering de te prefereren aanpak is om de publieke doelen van het kansspelbeleid te borgen. Hoe de markt er uit gaat zien is vooraf niet volledig en tot in detail (in wet- en regelgeving) te beschrijven. Dit geldt ook voor de risico's die zich mogelijk gaan voordoen. De sturing op de optimale borging gebeurt dan door de 'principle based' regulering. Het toezicht is daarbij het instrument om open normen waar nodig en mogelijk (op maat) in te vullen en bij te stellen.

Het toezicht heeft toegevoegde waarde als het in staat is om de risico's en problemen in een markt (in relatie tot de publieke belangen) effectief en efficiënt te voorkomen en op te lossen. Dit brengt met zich mee dat de toezichthouder prioriteit kan en mag geven aan de belangrijkste risico's en problemen en de ruimte heeft om met maatwerk sturing te geven aan het gedrag van marktpartijen.

De huidige concept regelgeving biedt naar mening van de Kansspelautoriteit maar beperkte ruimte om het toezicht conform de hierboven beschreven inzichten vorm te geven.

Gedetailleerde rule based regelgeving

Het ter consultatie voorgelegde ontwerpbesluit kansspelen op afstand is sterk rule based en kent een hoog detailniveau. De Kansspelautoriteit realiseert zich dat dit de resultante is van de eerdere politieke discussie rondom het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Vanuit toezichtperspectief kleven hier enkele risico's aan. Een dergelijke aanpak van de regelgeving leidt ertoe dat de regelgeving snel verouderd. Dit heeft twee effecten: de acceptatie van de regels door aanbieders neemt af en het toezicht richt zich niet meer optimaal op de juiste risico's waardoor de effectiviteit achteruit gaat.

Daarnaast maakt deze aanpak de regelgeving inflexibel en adresseert het alleen de nu bekende risico's. Het maakt het voor de toezichthouder lastiger om snel en effectief op te kunnen treden tegen nieuwe (nu nog onbekende) risico's. Enkele voorbeelden van inflexibele regelgeving zijn de bepalingen over grenzen van speelgedrag (art 4.13), over betalingstransacties en spelersrekening (art 4.24 t/m 4.29), over keuringen (art 4.53), rapportageverplichtingen (art 5.1), en op het terrein van verslavingspreventie (art 6.2H-art 7, 8, 13 en 18).

Kanaliseratie

Een vraagstuk dat de Kansspelautoriteit onder de aandacht wil brengen is het effect van de voorgestelde regelgeving op de kanalisatie. Alleen een goed gereguleerd en aantrekkelijk aanbod van kansspelen online biedt een structurele oplossing om illegaal aanbod tegen te gaan en de publieke doelen te dienen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat een legale aanbieder de concurrentie met het illegale aanbod aan moet kunnen gaan. Het spanningsveld tussen enerzijds strikte regulering en anderzijds legale aanbieders ruimte geven om illegale aanbieders de wind uit de zeilen te nemen, is een belangrijk dilemma in het kansspeldossier. Dit vergt een doorlopende zoektocht naar het juiste evenwicht. Dit bepleit derhalve voor een zorgvuldige afweging op dit punt. Een periodieke evaluatie van marktontwikkelingen en het desgewenst bijstellen van de regelgeving kan bijdragen aan het behouden van het gewenste evenwicht.

Advies

Ik geef u in overweging de lagere regelgeving daar waar mogelijk in doelbepalingen uit te werken en de Kansspelautoriteit meer ruimte te geven bij het vaststellen van prioriteiten en het sturing geven aan de markt.

Indien u het niet wenselijk acht om de regelgeving bij te stellen geef ik u de volgende minder vergaande aanpassingen van de lagere regelgeving in overweging:

- In de regelgeving grondslagen opnemen die de Kansspelautoriteit in staat stellen aanvullende voorschriften te stellen of rapportageverplichtingen aan te passen. Op een aantal punten zijn al grondslagen aangebracht, zoals de bevoegdheid een keuringsschema en model voor het keuringsrapport op te stellen en de bevoegdheid om de frequentie van rapportages van vergunninghouders bij te stellen. Naar de mening van de Kansspelautoriteit verdient het de voorkeur om bij ten minste negen andere onderwerpen een grondslag aan te brengen. Het zijn voorschriften die naar hun aard dikwijls aanpassing behoeven. Deze voorbeelden houden rekening met de relevante grenzen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en de jurisprudentie van de Afdeling advisering van de Raad van State. In bijlage 1 (overzicht A) zijn concrete suggesties opgenomen.
- De regelgeving zo inrichten dat artikelen met het hoogste detailniveau in de ministeriële regeling wordt opgenomen. Deze is eenvoudiger te wijzigen dan een algemene maatregel van bestuur wat de flexibiliteit ten goede komt. In bijlage 1 (overzicht B) staan negen concrete suggesties.
- Duidelijke afspraken maken over het onderhoud van regelgeving. Zo nodig een jaarlijkse aanpassing van de ministeriële regeling en een tweejaarlijkse aanpassing van de algemene maatregel van bestuur. Dit beperkt de gevolgen van mogelijke operationele uitvoeringsproblemen en bevordert de flexibiliteit van de regelgeving. Tevens draagt het bij aan het bewaren van het juiste evenwicht tussen strikte regulering en ruimte geven voor aanbieders met het oog op de kanalisatie.
- In de regelgeving mogelijk maken dat ter zake doende wetenschappelijke bevindingen snel doorvertaald kunnen worden in operationele verplichtingen van vergunninghouders. Hiertoe zou een bepaling opgenomen kunnen worden die mogelijk maakt dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op basis van

wetenschappelijke bevindingen andere of aanvullende verplichtingen kan opnemen ten aanzien van verslavingspreventie of de organisatie van kansspelen op afstand.

B. specifiek

Centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS).

Op 30 maart 2018 heeft u de Kansspelautoriteit gevraagd een uitvoeringstoets op CRUKS uit te voeren. Deze uitvoeringstoets is op 26 juni 2018 (met kenmerk 01.035.630) verstuurd. Korthedshalve verwijs ik voor de opmerkingen van de Kansspelautoriteit over de "CRUKS artikelen" in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand naar de eerdergenoemde uitvoeringstoets CRUKS.

Overlap met andere wet- en regelgeving

Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand overlapt op enkele punten met andere wet- en regelgeving. In een paar gevallen sluiten de gebruikte definities en bepalingen niet aan op definities en bepalingen uit andere wetten en onderliggende regelgeving. Dit leidt tot onduidelijkheid. Dit speelt met name op het terrein van de Wet op het financieel toezicht, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Algemene verordening gegevensbescherming. In de toelichting per artikel wordt hier verder op ingegaan.

II Artikelsgewijs

Artikel 1.1 Definities

Een aantal definities behoeft naar mening van de Kansspelautoriteit aanpassing:

- *aangewezen keuringsinstelling: een door Onze Minister aangewezen, geaccrediteerde **conformiteitbeoordelende** instelling als bedoeld in artikel 31h, tweede lid, onder b, van de wet.*

Door deze toevoeging wordt duidelijk wat de werkzaamheden van een keuringsinstelling zijn. Tegelijkertijd strookt de voorgestelde aanpassing van de definitie beter met de toelichting op art 4.51 en de definities die de Raad voor Accreditatie hanteert.

- *aanmelding: de **door de aanbieder geautoriseerde** aanmelding ter verkrijging van toegang tot de spelersinterface;*

De aanmelding kan zowel ongeautoriseerd als geautoriseerd zijn. Hier wordt waarschijnlijk alleen de geautoriseerde aanmelding bedoeld. Dit moet verduidelijkt worden in de definities. Tevens geef ik u in overweging een open norm in het ontwerpbesluit op te nemen dat een aanbieder een passend autorisatiebeleid heeft en ongeautoriseerde toegang kan detecteren.

- *landingspagina: **elk beginscherm van het kansspelaanbod waar een bezoeker op terecht kan komen;***

De gebruikte definitie van een landingspagina (voor iedereen toegankelijke homepage op de website van een aanbieder) is onvoldoende duidelijk.

Waarschijnlijk wordt bedoeld: de eerste pagina of scherm dat de consument in aanraking brengt met het kansspelaanbod. Een landingspagina is namelijk een start of begin van verder 'klikken' en wordt meestal op maat aangeboden (veelal afhankelijk van de advertentie waarop de consument op klikt). Daarmee is het niet enkel de homepage. En juist niet voor iedereen toegankelijk want deze is op maat gemaakt.

Er gelden in de artikelen overigens verschillende eisen voor de landingspagina en aan de spelersinterface (bijv. verplichte klok is alleen bij spelersinterface). De Kansspelautoriteit of een keuringsinstelling moet een overzicht kunnen opvragen van landingspagina's om te kunnen valideren of ze aan de vereisten voldoen. Indien de definitie niet aangepast wordt dan geeft dit onnodige werklast om de tot nu toe gebruikte definitie uit te leggen aan aanbieders en zo de juiste en volledige lijst van landingspagina's te verkrijgen.

- *spelersinterface: Een gepersonaliseerde omgeving voor online interactie tussen (de elektronische middelen van) de aanbieder en de speler, na aanmelding;*

In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt aangegeven dat de spelersinterface gepersonaliseerd is/ moet zijn. Dat ontbreekt in de definitie en deze is daarom incompleet.

Onder elektronische middelen hoort niet alleen het kansspel maar ook eventueel de chatfunctie of de spelersrekening en dergelijke. Het is dus ook een communicatiekanaal voor een bredere interactie tussen aanbieder en speler en niet alleen maar een bedieningsinterface.

- *spelersprofiel: de door een speler of aanbieder ingestelde grenzen aan het speelgedrag bedoeld in artikel 31k, tweede lid, onder c, van de wet, **inclusief vastlegging en gevolgen van poging tot overschrijding**;*

De definitie is te smal, er wordt enkel verwezen naar artikel 31k 2.c uit de wet. Dat artikel gaat echter alleen over datgene wat de speler heeft aangegeven over de door hemzelf instelbare grenzen (in tijd en in geld).

Echter als uitvloeisel van bijvoorbeeld hun eigen responsible gaming beleid kunnen aanbieders ook zelf grenzen aangeven. Bovendien omvat een spelersprofiel ook (tenminste):

- naam/datum
- de vastgelegde speelgedragingen (aantal login pogingen, aantal inzetten, bedragen)
- en de daaraan gekoppelde statussen of consequenties (actief, slapend, hi roller, AML-suspect)
- het aantal wijzigingen van de instelbare limieten.

Dit heeft de aanbieder nodig om te kunnen sturen op spelersprofielen. Dezelfde gegevens dienen ook op gepseudonimiseerde wijze via CDB te worden gerapporteerd aan Kansspelautoriteit in het kader van het toezicht op het gedrag van de aanbieders. Verbreding van de definitie is daarom aan te bevelen.

- *uiteindelijke belanghebbende: degene die daaronder wordt verstaan op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) **en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018**;*

De Wwft zelf zegt niets over de omstandigheden waaronder iemand een ultimate beneficial owner (UBO) is. Daarvoor kan het beste worden verwezen naar het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. In de toelichting van het ontwerpbesluit staat verouderde informatie over de wijziging van de Wwft naar aanleiding van de implementatiewet vierde anti-witwas richtlijn, die inmiddels al heeft geresulteerd in wijziging van de Wwft.

Art 2.1 aanbod

Artikel 2.1 vierde lid, geeft aan dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kansspelen (loterijen) bedoeld in het tweede lid.

Onder een kansspelen op afstand vergunning is het niet toegestaan om een loterij aan te bieden. Dit artikel is bedoeld om indien nodig binnen de snel veranderende kansspelmarkt loterijproducten te kunnen onderscheiden van andere kansspelen. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de nieuwe artikel 5 uit de Wet op de kansspelen de bevoegdheid om beperkingen aan de vergunningen aan te brengen en voorschriften op te leggen. Dat is een goede borging van het verbod om onder Kansspelen op afstand loterijen aan te bieden. Het aanbieden van loterijen wordt geregeld in titel I, II, IIa en IVa van de wet op de kansspelen. Het is vreemd om in een ministeriële regeling behorende bij titel Vb kansspelen op afstand regels op te stellen omtrent een loterij die mogelijkterwijs gevolgen kunnen hebben voor het aanbieden van de Staatsloterij, de Lotto en artikel 3 goede doelen loterijen. Ik geef u in overweging art 2.1 vierde lid te schrappen.

Art 3.2 (a, b en c) beschikbaarheid gegevens (antecedenten)

Dit artikel is niet proportioneel. Het vereist dat de vergunninghouder te allen tijde beschikt over de informatie van alle antecedenten van de in art. 3.2 genoemde functionarissen. Daarnaast is het voor toekomstige vergunninghouders zeer lastig om aan deze eis te voldoen. Het doel van deze eis is vermoedelijk dat de vergunninghouder zich niet kan verschuilen achter de onwetendheid van de antecedenten van de functionarissen. Dit belang wordt binnen de aanvraagprocedure op een andere wijze geborgd (de aanvrager tekent voor de juistheid van de door hem aangeleverde informatie) waarmee het risico voldoende is afgedekt. Ik geef u in overweging om het woord 'antecedent' onder a, b en c van dit artikel te schrappen, dan wel deze expliciet te koppelen aan het integriteitsbeleid dat de vergunninghouder moet opstellen.

Artikel 3.3 continuïteit vergunninghouder

Het huidige artikel is zodanig geformuleerd dat de continuïteit van een vergunninghouder te allen tijde gewaarborgd moet zijn. Ik adviseer u de uitleg van dit artikel te beperken tot de opstartfase van een vergunninghouder. Continuïteitseisen zijn in de opstartfase van een vergunninghouder relevant voor het vertrouwen van de consument in het aanbod. Na deze periode is het toetsen van deze eisen vanuit het oogpunt van toezicht niet nodig. Een vergunninghouder opereert in een competitieve markt en kan als gevolg van concurrentie failliet gaan zoals in alle andere markten. Het consumentenbelang wordt in een dergelijke situatie geborgd door artikel 3.40 van het besluit over de verplichting de spelerstegoeden af te scheiden.

Het tweede lid bepaalt dat er 'tevens eisen kunnen worden gesteld aan de solvabiliteit van de onderneming'. Dit kan de suggestie wekken dat de Kansspelautoriteit enige financiële monitoring uitvoert. De ervaring van de Kansspelautoriteit met een dergelijke eis in de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen is dat er geen goede norm is vast te stellen. Ten tweede is het 'overeind' houden van vergunninghouders geen taak van de Kansspelautoriteit. Ik geef u in overweging de zinsnede uit het tweede lid; *Daarbij kunnen tevens eisen worden gesteld aan de solvabiliteit van de onderneming* te schrappen.

Artikel 3.4 toetsen betrouwbaarheid

In de toelichting op artikel 3.4 (p.47) ontbreekt in de opsomming van de eerste alinea de categorie van de vermogensverschaffer. Verderop wordt deze wel vermeld, maar volledigheidshalve zou deze ook hier vermeld moeten worden.

Art 4.1 vertegenwoordiger

Lid 3 maakt het mogelijk dat een vertegenwoordiger niet de Nederlandse taal hoeft te beheersen. Dit is naar mening van de Kansspelautoriteit onwenselijk. Het

beheersen van de Nederlandse taal is essentieel voor het welslagen van het verslavingspreventie beleid van een aanbieder. De werkzaamheden van de vertegenwoordiger vereisen immers dat hij in staat moet zijn om in Nederland te communiceren, derhalve moet hij de Nederlandse taal beheersen. Het toestaan van een andere taal geeft verder een onnodige belasting voor het Nederlands zorgstelsel, waar de voertaal Nederlands is. Het vertalen van stukken zal zorgen voor vertraging in de communicatie en kent een groot risico tot miscommunicatie door onjuiste vertaling. Ik geef u in overweging lid 3 te schrappen.

Lid 5 verplicht de Ksa om de contactgegevens van de vertegenwoordiger en informatie over de volmacht van de vertegenwoordiger te vermelden op haar website. Dit betekent dat de Ksa een actueel register moet bijhouden. Dat is een zware administratieve last voor de Ksa en is niet proportioneel met het doel van de verplichting. Ik geef u in overweging om de verplichting te schrappen. Deze informatie inzake de vertegenwoordiger wordt al op een andere wijze aan de consument bekend gemaakt. Vergunninghouders worden immers verplicht om deze informatie op hun website te vermelden.

Art 4.13 Inschrijving: grenzen speelgedrag

Het artikel is te gedetailleerd voor dit niveau van regelgeving. Het artikel biedt nu onvoldoende ruimte voor de Ksa om risico-gestuurd toezicht te houden. Om problemen in het toezicht te voorkomen is het van belang dat de regelgeving snel aangepast kan worden aan nieuwe ontwikkelingen of risico's die zich voordoen. Ik geef u in overweging om deze gedetailleerde regelgeving over te hevelen naar de ministeriële regeling. Deze is namelijk sneller en gemakkelijker aan te passen. Een tweede optie is om de Kansspelautoriteit bevoegdheid te geven aanvullingen op deze regels op te stellen.

Art 4.15 verifiëren identiteit

Artikel 4.15, lid 1 is in strijd met de AML-richtlijn (Wwft). In het kader van de AML-richtlijn moet de identiteit van de speler direct geverifieerd worden en niet uiterlijk binnen 30 dagen na de inschrijving van die speler. Een aanvullend probleem van de eis zoals deze nu is geformuleerd, is dat minderjarigen voor een bepaalde periode kunnen spelen (ook al ontstaan er mogelijk problemen bij uitbetaling) terwijl dit expliciet bij wet is uitgesloten. Ook vanuit het oogpunt van verslavingspreventie is het gewenst dat de identiteit direct geverifieerd wordt. Ik geef u in overweging dit artikel in overeenstemming te brengen met de AML-richtlijn en verificatie van de identiteit te laten plaatsvinden voordat de speler daadwerkelijk kan spelen.

Art 4.18 Schorsen deelnemers

Op basis van het artikel 4.18 lid 1 sub c en de toelichting is het voor aanbieders mogelijk onduidelijk dat zij zelf moeten bepalen wanneer er sprake is van onmatig speelgedrag. Ik geef u in overweging in de toelichting op te nemen dat een aanbieder vooraf zelf moet vaststellen wanneer hij acht dat er sprake is van onmatig speelgedrag. Bij voorkeur wordt dit in het verslavingspreventiebeleid van de aanbieder vastgelegd. Tevens is het goed om in de toelichting verbinding te leggen met art 31m Wok en art 7 lid 1 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie.

Art 4.23

Deze bepaling was in een eerdere versie imperatief opgesteld en is nu facultatief geworden. Daardoor is de tweede zin van het artikel overbodig geworden. Ik geef u in overweging deze tweede zin te schrappen.

Art 4.30 afgescheiden spelerstegoeden

In de toelichting op dit artikel zijn verkeerde voorbeelden opgenomen van 'passende maatregelen' voor het afscheiden van spelerstegoeden. De Kansspelautoriteit kan aanvragen niet afwijzen wanneer een aanvrager een van deze twee vormen kiest. Naar mening van de Kansspelautoriteit is de consument onvoldoende beschermd of kan de Kansspelautoriteit geen adequaat toezicht houden op maatregelen die de vergunninghouder treft. Ik geef u in overweging deze voorbeelden te schrappen. Hieronder ga ik kort op beide voorbeelden in.

Bijzondere rekening: De wetgever noemt een derdenrekening zoals bedoeld in de Gerechtsdeurwaarderswet als mogelijkheid. Concreet wordt hier een derdenrekening of een kwaliteitsrekening bedoeld, die binnen het regime van de Wet financieel toezicht (Wft) gebruikelijk zijn. Een bijzondere rekening valt in de regel buiten de boedel in geval van faillissement. Deze derdenrekeningen zijn echter uitsluitend voorbehouden aan bepaalde beroepsgroepen, namelijk notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders. Banken hebben in hun algemene voorwaarden bepaald dat dit soort rekeningen ook enkel door deze beroepsgroepen kunnen worden geopend, waardoor het niet waarschijnlijk is dat kansspelaanbieders in aanmerking komen voor het openen een dergelijke bijzondere rekening.

Trust: Een trust (naar Angelsaksisch model) kent vele verschijningsvormen. Een trust is geen rechtspersoon naar Nederlandse begrippen, maar een doelvermogen. Wel zijn er diverse juridische en fiscale mogelijkheden met een trust waardoor het moeilijk en zeer arbeidsintensief is om adequaat toezicht te houden of de spelerstegoeden daadwerkelijk op een adequate manier zijn afgescheiden.

Art 4.32 en art 4.33

De verwijzingen in artikel 4.32 sub a en sub c zijn vereenvoudigingen van de normering uit de Wwft en is geen toevoeging op bestaande regelgeving. Voor het toezicht is het van belang dat er geen gaten ontstaan tussen Wok en Wwft. Ik geef u in overweging om in het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand te verwijzen naar de Wwft.

De verplichting van art 4.31 sub a (reconstructie van het spelverloop) heeft gevolgen voor het datamodel van de CDB in artikel 5.3. In het ontwerpbesluit is hierin echter niet voorzien. Ik geef u in overweging het datamodel onder artikel 5.3 aan te passen om de reconstructie van het spelverloop en de vastlegging van de gegevens in de CDB mogelijk te maken.

Art 4.34 informatievoorziening aan de spelers

De vergunninghouder wordt niet verplicht om de speler tijdig te attenderen op wijzigingen. Dat is wel gewenst zodat de speler altijd in staat wordt gesteld een weloverwogen keuze te maken. Ik geef u in overweging om in dit artikel tevens de verplichting op te leggen de speler onverwijld te informeren over wijzigingen.

Art 4.42 plaatsing Controle databank (CDB)

Het is vanuit het oogpunt van toezicht niet nodig dat de CDB in Nederland wordt geplaatst. De werkelijke beschikbaarheid van de CDB bepaalt uiteindelijk het succes en de snelheid van de near-realtime registratie. Tevens is in de regelgeving verankerd dat de Kansspelautoriteit recht op toegang heeft tot andere elektronische middelen van een vergunninghouder die wel buiten Nederland zijn geplaatst.

Ik geef u in overweging dezelfde regels te hanteren bij de plaatsing van de CDB als bij alle andere elektronische middelen.

Art 4.42a nadere eisen aan spelsysteem

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere technische en operationele vereisten worden gesteld aan de veiligheid, betrouwbaarheid, eerlijkheid, continuïteit, betrouwbaarheid, controleerbaarheid en geschiktheid van het spelsysteem. De bedoelde vereisten zijn veelal technische regels die vaak wijzigen. Voor een goede uitvoering van het toezicht is het gewenst dat deze snel en adequaat kunnen worden gewijzigd. De voorgestelde regulering in een ministeriële regeling kan in de praktijk werken maar vergt idealiter veel wijzigingen van de ministeriële regeling en de daarbij behorende afstemming tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Kansspelautoriteit. Het huidige voorstel geeft de Kansspelautoriteit ruimte om indien nodig via instrumenten als technische en operationele voorschriften, leidraad voor vergunninghouders en/of de vergunning aanvullingen uit te brengen. Dit is naar mening van de Kansspelautoriteit echter een sub optimale oplossing. Ik geef u in overweging met het oog op de operationele uitvoering de bevoegdheid om technische en operationele vereisten op te stellen bij de Kansspelautoriteit neer te leggen.

Art 4.43 aanwijzing Keuringsinstelling

In de toelichting is opgenomen dat maar een enkele keuringsinstelling is geaccrediteerd tegen de accreditatienorm ISO/IEC 17065. Volgens de website van de Raad voor accreditatie zijn er 50 bedrijven voor deze norm geaccrediteerd, dat is ongeveer 6% van het totaal aantal bij de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde bedrijven. Ik geef u in overweging de zin "Slechts een enkele keuringsinstelling is geaccrediteerd tegen de accreditatienorm ISO/IEC 17065." uit de toelichting te verwijderen.

Art 4.44 Gelijikstelling aanwijzing

In het belang van de kwaliteit van de keuringen kunnen aan een buitenlandse aanwijzing voor een keuringsinstelling voorschriften worden verbonden. Deze voorschriften kunnen gegeven worden door de Minister voor Rechtsbescherming maar ook door de Kansspelautoriteit. Ik geef u in overweging deze verduidelijking aan de toelichting toe te voegen.

Art 4.49 en 4.51 procedures keuring

Art 4.49 verplicht de vergunninghouder het gehele spelsysteem voor ingebruikname te laten keuren door een aangewezen keuringsinstelling. Art 4.51 geeft aan dat de procedures bedoeld in art 4.41 gevolgd moeten worden bij de keuring. In artikel 4.51 wordt voorgeschreven dat het spelsysteem bij elke wijziging gekeurd moet worden. Afgezien van de wat onduidelijke formulering van art 4.51 is het wellicht logisch om beide artikelen te bundelen omdat ze beide ingaan op omstandigheden op grond waarvan een spelsysteem gekeurd moet worden. Ik geef u in overweging de artikelen te bundelen.

Art 4.52 Criteria voor keuring

De bepalingen in art 4.52, lid 1 onder sub a en b gaan in de praktijk tegenstrijdig werken. Een aanbieder is op basis van art 4.52, lid 1, sub b verplicht een keuringsplan op te stellen op basis van zijn specifieke spelsysteem. Dit keuringsplan omvat de elementen die gekeurd moeten worden, wat de scope is van de keuring en wat de relevante normen zijn. Vanwege technologische ontwikkelingen zal een aanbieder zijn spelsysteem continu updaten. Dat vergt ook bijstelling van het keuringsplan. De aanbieder moet zich over het keuringsplan en wijzigingen daarvan verantwoorden aan de Kansspelautoriteit.

Deze aanpak verhoudt zich slecht met de verplichting dat de Raad van Bestuur een keuringsschema moet vaststellen zoals vastgelegd in art 4.52, lid 1, sub a. Een dergelijk keuringsschema zal altijd achter lopen bij de technologische ontwikkeling en zal innovatie onnodig beperken. Het haalt ook de verantwoordelijkheid van de aanbieders voor de betrouwbaarheid van hun spelsysteem weg. Het risico is aanwezig dat de keuring van het spelsysteem dan gereduceerd wordt tot een afvinklijstje uit het keuringsschema. Of daarmee alle risico's voor de betrouwbaarheid van het spelsysteem afgedekt zijn is echter twijfelachtig gelet op de grote diversiteit in de wijze waarop een aanbieder zijn spelsysteem kan inrichten.

Ik geef u in overweging om de imperatieve bepaling van art 4.52 lid 1, sub a te veranderen in een zogenoemde 'kan' bepaling. Dit geeft de Kansspelautoriteit de mogelijkheid indien de omstandigheden er om vragen alsnog een keuringsschema vast te stellen om zo de aanbieders en keuringsinstellingen te verplichten die zaken te keuren (en over te rapporteren) die de Kansspelautoriteit gelet op de risico's voor de publieke belangen belangrijk vindt.

Art 4.53 Keuringsrapport

Dit artikel is zeer gedetailleerd en biedt tevens de mogelijkheid om in een ministeriële regeling aanvullende regels uit te werken. De Kansspelautoriteit gebruikt deze keuringsrapporten in haar toezicht en is daarmee het beste in staat om de inhoud te definiëren. Ik geef u in overweging om het eerste lid te schrappen.

Art 5.1 Rapportageverplichting

In dit artikel is opgenomen waarover een vergunninghouder moet rapporteren en welke veranderingen doorgegeven moet worden in het kader van het integriteitsbeleid. In dit artikel staat niet expliciet aangegeven dat de vergunninghouder de Kansspelautoriteit moet informeren over wijzigingen van personen op sleutelposities, terwijl dat wel in de rede ligt gelet op de posities die deze personen hebben op het beleid van een vergunninghouder. Een dergelijke informatieplicht is wel beoogd in de toelichting op art 4.1 lid 4 inzake de vertegenwoordiger. Ik geef u in overweging aan de toelichting van art 5.1 lid 2, sub a toe te voegen dat de vergunninghouder de Kansspelautoriteit onverwijld moet informeren over wijzigingen van personen op sleutelposities.

Art 5.3 CDB

In de regelgeving wordt op veel plaatsen verwezen naar de CDB, waarbij de verwijzing niet altijd consistent in de regelgeving is verwerkt. Het is daardoor voor de vergunninghouder onduidelijk welke toezichthouder toegang heeft tot welke dataset aan gegevens. Dit kan ertoe leiden dat een vergunninghouder zijn systemen verkeerd instelt en gegevens niet juist of aan een verkeerde toezichthouder levert. Een paar voorbeelden:

- Artikel 6.2 onderdeel H artikel 12 en 13 van AMvB Werving & Reclame geeft een lijst van administratieverplichtingen. Deze zijn noodzakelijk voor opname in CDB ter controle van spelersprofiel maar een referentie naar deze artikel 6.2 bij het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand art 5.3 ontbreekt.
- Artikel 4.27 ontwerpbesluit kansspelen op afstand en de toelichting op artikel 2.27 benoemen correcties als technische storingen van het systeem. Deze specificatie wordt niet gevolgd in de in de toelichting op artikel 5.3.
- Artikel 4.32 lid a van het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand gaat in op reconstructie spelverloop (cf. toelichting op instellingsreden van CDB uit AMvB 5.3). De reconstructie van het spelverloop kan echter niet enkel op

basis van betaaltransacties. Hiervoor is ook een unieke aanduiding van het spel door middel van bijvoorbeeld datum, tijdstip aanvang speelronde en dergelijke nodig. In de eisen die aan de CDB gesteld worden is voor vergunninghouders niet duidelijk dat hierin voorzien moet worden bij de bouw van de CDB.

Ik geef u in overweging om de bepalingen die zien op de gegevens die in de CDB moeten worden opgenomen samen te brengen zodat het risico op inconsistentie vermeden wordt (dit zou ook in een bijlage opgenomen kunnen worden).

Art 5.4 Financiële zekerheid

Een vergunninghouder moet financiële zekerheid stellen. In de regelgeving is niet opgenomen dat wijzigingen in de zekerheidstelling (bijvoorbeeld een aanbieder bezit een waardevol pand niet meer) doorgegeven moet worden aan de Kansspelautoriteit. Dit heeft gevolgen voor het kunnen innen van boetes en dergelijke. Ik geef u in overweging een voorschrift toe te voegen aan dit artikel dat vergunninghouders verplicht wijzigingen in de zekerheidstelling binnen een bepaalde periode te melden aan de Kansspelautoriteit en tevens periodiek te rapporteren over het op peil houden van de gestelde financiële zekerheid.

Art 6.2 onderdeel B, Wijziging art 2 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Art 2 lid 4 onder b verplicht een vergunninghouder geen reclame- en wervingsactiviteiten te richten op die personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen. De vergunninghouder beschikt over deze gegevens onder meer in het kader van de zorgplicht. De Kansspelautoriteit heeft dat overzicht van uitgesloten spelers per vergunninghouder niet. Toezicht op de naleving van deze verplichting is goed uitvoerbaar maar kent wel beperkingen. Voor het toezicht is inzage in privacygevoelige gegevens nodig en om die reden wordt daar terughoudend mee omgegaan. Als er signalen zijn dan kan de Kansspelautoriteit deze gegevens in het kader van een gerichte toezichtactie altijd opvragen en indien nodig handhavend optreden. Indien vanuit beleidsmatig oogpunt een andere invulling van het toezicht gewenst is dan moet de grondslag in de regelgeving aangepast worden.

Art 2 lid 5 legt de verplichting op om geen gratis speelgoed te verstrekken zonder uitdrukkelijke aanvaarding van de voorwaarden door de speler. Deze verplichting is wel van toepassing voor casino's en online maar niet voor speelhallen. Dit is beleidsmatig inconsequent. Ik geef u in overweging deze verplichting ook op te nemen voor speelhallen of anders in de toelichting uiteen te zetten waarom deze uitzondering gemaakt wordt.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 7 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

In de toelichting op art 7 lid 1 is opgenomen dat de Kansspelautoriteit in de uitvoering van de coördinerende rol zal bijdragen aan het organiseren van de samenwerking tussen vergunninghouders en de ervaringsdeskundigen. De Kansspelautoriteit is van mening dat dit buiten haar coördinerende rol valt. De Kansspelautoriteit is een toezichthouder en een dergelijke invulling van de coördinerende rol kan de Kansspelautoriteit mede verantwoordelijk maken voor uitvoering van verplichtingen die aan de vergunninghouder gesteld worden. Een dergelijke belangentegenstelling in het takenpakket van de Kansspelautoriteit moet vermeden worden. Ik geef u in overweging dit deel van de toelichting te schrappen.

Art 7 lid 4:

De vergunninghouder moet periodiek aan de Kansspelautoriteit rapporteren over de ontwikkeling, uitvoering en het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid en de analyses van het risicopotentieel van de aangeboden kansspelen. De rapportageplicht wordt nog nader uitgewerkt in de MR. Uit de toelichting wordt duidelijk dat in ieder geval gerapporteerd moet worden over de samenwerking met de deskundigen op het gebied van verslavingszorg, de aansluiting bij het Nederlandse zorgstelsel, de onderbouwing van het beleid en de uitvoering daarvan, waaronder de aantallen personen die n.a.v. interventies door de vergunninghouder hebben besloten tot zelfstandige uitsluiting en de aantallen bevragingen van het centraal register. De Kansspelautoriteit is van mening dat dit een zware administratieve last is voor de vergunninghouders maar ook voor de Kansspelautoriteit. Daar komt bij dat de grootste groep vergunninghouders (houders van een aanwezigheidsvergunning) op wie deze verplichting van toepassing is niet bij de Kansspelautoriteit bekend is. De controle op de naleving van deze verplichting is dan ook niet uitvoerbaar. Vanuit het oogpunt van risico gestuurd toezicht is een dergelijke rapportageplicht niet nodig, de Kansspelautoriteit kan bij een specifieke aanbieder altijd deze informatie opvragen. Ik geef u in overweging lid 4 te schrappen.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 12 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Art 12 lid 2 legt de verplichting op om de bezoekfrequentie van een speler vast te leggen. Deze verplichting is wel van toepassing voor casino's en online maar niet voor speelhallen. Dit is beleidsmatig inconsequent. Ik geef u in overweging deze verplichting ook op te nemen voor speelhallen of anders in de toelichting uiteen zetten waarom deze uitzondering gemaakt wordt.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 13 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

De artikelen 12 tot en met 15a van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen zijn mede opgenomen om analyse en onderzoek naar speelgedrag en verslaving te kunnen doen. Vanuit die optiek is de leeftijd van alle spelers relevant en niet alleen van jongvolwassenen. Ik geef u in overweging om bij dit artikel onder c toe te voegen dat van alle spelers de leeftijd wordt geregistreerd en niet alleen van de jongvolwassenen.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 18 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

In art 18, Lid 5,6,7 en 8 herhaalt het besluit de letterlijke verplichtingen uit de Algemene verordening gegevensbescherming Met het oog op mogelijke toekomstige wijzigingen van de Algemene verordening gegevensbescherming is het niet ondenkbaar dat de Wet op de kansspelen en de Algemene verordening gegevensbescherming op dit onderwerp uit elkaar gaan lopen. Dat moet voorkomen worden. Ik adviseer u deze bepalingen te schrappen en desgewenst in de toelichting uiteen te zetten wat de relatie met de Algemene verordening gegevensbescherming is.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 20 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Art 20, lid 5 verplicht de Kansspelautoriteit de verstrekking van gegevens aan vergunninghouders of een bepaalde persoon in het register is opgenomen bij te houden en te bewaren tijdens de looptijd van de inschrijving van de betrokken persoon. Het is niet duidelijk met welk doel deze gegevens voor deze tijd moeten worden bewaard waardoor het onduidelijk is of deze bepaling voldoet aan het

proportionaliteitsvereiste. De Kansspelautoriteit heeft met het oog op de gegevensbescherming van de betrokken personen ervoor gekozen de 'logging' van de verstrekkingen maximaal twee weken te bewaren. Daarnaast speelt een praktisch probleem: het is fysiek niet mogelijk of op zijn minst uiterst kostbaar om de mogelijk miljoenen raadplegingen van vergunninghouders voor de spelers die zich bij hen aanmelden, langer dan twee weken te bewaren. Ik geef u in overweging lid 5 te schrappen.

Art 6.2 onderdeel H, wijziging art 23 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Art 23 verplicht de Kansspelautoriteit periodiek een onderzoek te doen naar de inrichting, de werking en de beveiliging van het register en naar de verwerking van gegevens in het register voor zover hij verantwoordelijk is voor die gegevensverwerking. Ik geef u in overweging aan deze bepaling toe te voegen dat het bedoelde onderzoek door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd. Een verdere uitwerking in de MR is dan overbodig.

Art 6.6 onderdeel A,B en C wijziging besluit politiegegevens art 4.3 verstrekking gegevens betrouwbaarheidsonderzoek

De toelichting op art 4.3 is niet correct. De Kansspelautoriteit kan op basis van het Besluit politiegegevens juist geen gegevens over bedrijfsleiders en beheerders krijgen. Dit geldt wel voor de burgemeester voor de afgifte van aanwezigheidsvergunningen. Informatie over bedrijfsleiders en beheerders is voor de Kansspelautoriteit wel degelijk van belang voor het toetsen van de betrouwbaarheid van exploitanten. Ik geef u in overweging het Besluit politiegegevens aan te passen en voor de afgifte van exploitatie vergunningen speelautomaten dezelfde bevoegdheid te geven aan de Kansspelautoriteit als aan de burgemeesters voor de afgifte van een aanwezigheidsvergunning.

Art 4.3 lid 1 bevat een onjuiste verwijzing, m moet n zijn.

Art 6.7 onderdeel B en C wijziging besluit controle op rechtspersonen

Het huidige Besluit controle op rechtspersonen bevat een foutieve verwijzing die overigens los staat van het besluit KOA. Ik adviseer u om deze wijziging van het Besluit controle op rechtspersonen te gebruiken om foutieve verwijzing in het huidige besluit te corrigeren. Nu wordt verwezen naar art 3, lid 2, onder e van de wet Controle op rechtspersonen, dat moet lid d zijn.

Bijlage 1.

Overzicht A: Overzicht toevoegen grondslag in regelgeving.

	Overzicht advies om in regelgeving de Ksa de bevoegdheid te geven om voor specifieke meer technische onderwerpen aanvullende of nadere voorschriften op kunnen stellen.
artikel	omschrijving
art 4.13	Inschrijving spelers, limieten aan speelgedrag
art 4.31	Informatie aan spelers; over gespeelde spel en financiële gevolgen
art 4.34 en 4.36	Informatie aan spelers; over aanbieder algemeen en gevoerde beleid
art 4.42a	Eisen aan spelsysteem
art 4.53	Keuringsrapport
art 5.1	Rapportageverplichting
art 5.2	Toegang toezichthouders
art 5.3	Gegevens Controledatabank

Overzicht B: Voorstel verplaatsen onderdelen van ontwerpbesluit kansspelen op afstand naar ministeriële regeling

	Overzicht advies verplaatsen onderdelen van ontwerpbesluit kansspelen op afstand naar ministeriële regeling
artikel	omschrijving
art 4.4	Administratie vergunde kansspelen
art 4.8	Analyse risico's matchfixing
art 4.9	Beperkingen aanbieden weddenschappen
art 4.13	Inschrijving spelers, limieten aan speelgedrag
art 4.31	Informatie aan spelers; over gespeelde spel en financiële gevolgen
art 4.34 en 4.36	Informatie aan spelers; over aanbieder algemeen en gevoerde beleid
art 4.52	Keuringsrapport
art 5.3	Gegevens Controledatabank