

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
17 december 2013

Onderwerp
Wetsvoorstel
kansspelen op afstand

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JT/HS/2013/210

Bijlage(n)

Geachte heer Teeven,

Op 1 november 2013 heeft u ons gevraagd om te adviseren over het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om onder voorwaarden ook in Nederland via het internet te gokken. Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel getoetst. Bij de ex ante advisering gebruiken wij het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Gelet op het beleidsdoel om het verbod op het aanbieden van kansspelen op afstand op te heffen en om daarbij randvoorwaarden te stellen, ligt wetgeving in de rede. Wij richten ons in dit advies daarom op de tweede en derde toetsvraag.

Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

De actieve zorgplicht

Bij de Nederlandse invulling van de actieve zorgplicht wordt in het onderhavige wetsvoorstel een in verhouding tot andere Europese landen zware actieve zorgplicht voor kansspelen op afstand ingevoerd. Dit houdt in dat de aanbieder van het kansspel een zeer actieve rol moet vervullen om probleemspelers en risicospelers te begeleiden. Zij moeten daartoe spelers aanspreken, diagnoses stellen welke spelers onvrijwillig moeten worden uitgesloten van deelname en dossiers maken van risicospelers. Volgens de berekeningen die u bij het wetsvoorstel heeft gevoegd, veroorzaken de maatregelen ter voorkoming van kansspel-verslaving ruim 59 miljoen euro van de in totaal ruim 66 miljoen euro aan nalevingskosten.

De memorie van toelichting maakt echter onvoldoende nut en noodzaak van deze actieve zorgplicht duidelijk. Zij meldt dat het aantal probleemspelers in 2011 lager ligt dan in 2005, ondanks de flinke toename van het aantal online gokkers. Verder geeft de memorie aan dat het aantal risicospelers in dezelfde periode in absolute zin niet significant is toegenomen. Verder

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

maakt de memorie van toelichting niet duidelijk waarom reeds bestaande vormen van toezicht in andere Europese landen niet ook voor Nederland volstaan. De gekozen invulling van de actieve zorgplicht betekent dat een binnen Europa uniek systeem wordt ontwikkeld waarmee risicogedrag kan worden gesignaleerd. Andere landen in Europa, zoals Denemarken, volstaan met lichtere vormen van zorgplicht.

De memorie van toelichting maakt aldus niet duidelijk dat er een noodzaak is voor de voorgenomen invulling van de actieve zorgplicht. Evenmin maakt de memorie duidelijk waarom de zorgplicht in Nederland zwaarder moet zijn dan in andere Europese landen. Daarmee is ook onduidelijk waarom niet wordt gekozen voor een minder belastend alternatief. Gelet op het feit dat nut en noodzaak van de actieve zorgplicht niet worden aangetoond, zijn de bijbehorende nalevingskosten van 59 miljoen euro buitenproportioneel.

Wij adviseren om nut en noodzaak van de zware actieve zorgplicht nader te motiveren of om de zware zorgplicht niet in te voeren.

Wij adviseren verder om bij de vormgeving van de (nader gemotiveerde) zorgplicht ten behoeve van de kansspelen op afstand aan te sluiten bij in andere Europese landen ontwikkelde lichtere vormen van zorgplicht.

Aanbieders van "landbased" casino's en speelautomatenhallen hebben op dit moment al de plicht om bezoekers te beschermen tegen kansspelsverslaving. Dit wetsvoorstel breidt deze zorgplicht verder uit. Uit het onderzoek van Sira naar de regeldruk effecten van onderhavig wetsvoorstel blijkt dat het grootste deel van de toename van de regeldruk door invoering van de actieve zorgplicht voor rekening komt van de bestaande "landbased" kansspelen (met name de speelautomatenbranche): de nalevingskosten voor "landbased" kansspelen nemen toe met ruim 58 miljoen euro tegen ruim 7 miljoen euro voor de aanbieders van kansspelen op afstand. Dit bevreedt aangezien het wetsvoorstel vooral beoogt het gokken op afstand te legaliseren. Op deze wijze lijkt de rekening echter vooral bij de "landbased" kansspelen te komen.

Wij adviseren om de al bestaande actieve zorgplicht voor "landbased" kansspelen niet verder te verzwaren.

De berekende omvang van de regeldruk

Het wetsvoorstel bevat een berekening van de gevolgen voor de regeldruk. Deze regeldruk wordt opgelegd met de verplichtingen die worden geïntroduceerd om kansspelen op afstand onder voorwaarden mogelijk te maken. Wij plaatsen kanttekeningen bij de berekende omvang, bij de wijze van berekenen en het bij de berekening niet meewegen van sommige verplichtingen omdat die zouden worden verwelkomd door de sector. Deze kanttekeningen zijn van belang, omdat het niet juist berekenen van de gevolgen voor de regeldruk direct van invloed is op de kabinetsdoelstelling om de regeldruk in Nederland netto met 2,5 miljard euro te verlagen. De kanttekeningen wijzen er op dat de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel worden onderschat. Hierdoor zal de benodigde compensatie die nodig is om de kabinetsdoelstelling te halen, ook worden onderschat.

De administratieve lasten van dit voorstel zijn door uw ministerie berekend op 0,5 miljoen euro per jaar en 3,4 miljoen euro eenmalig bij de invoering van de wet. De inhoudelijke nalevingskosten worden berekend op 66 miljoen euro per jaar en circa 48 miljoen eenmalig. Dat is een relatief grote regeldruk voor een kleine groep bedrijven.

Wij adviseren om de regeldruk te berekenen van de specifiek Nederlandse verplichtingen.

De wijze van berekenen

Bij de berekening van de regeldruk zijn verschillende activiteiten in één post bij elkaar gebracht om te bepalen wat de totale omvang is van de regeldruk. Zo zijn bijvoorbeeld de verplichtingen voor de identificatie van spelers, hun registratie, het maken van spelers- en risicoprofielen, het raadplegen van het centraal register, het signaleren van onmatige deelname, het signaleren van een vermoeden van fraude, het eventueel weigeren van toegang, het adviseren voor vrijwillige uitsluiting en het aanmelden voor onvrijwillige uitsluiting, allemaal samen genomen. Deze grote en heterogene groep verplichtingen legt volgens de berekening kansspelaanbieders op internet een regeldruk op van bijna 8 miljoen euro jaarlijks en circa 31 miljoen euro eenmalig. Omdat bij de berekening zulke verschillende verplichtingen samen zijn genomen is het niet goed mogelijk de berekeningen te valideren en minder belastende alternatieven te onderkennen.

Wij adviseren om de effecten op de regeldruk per verplichting en op handelingen niveau in kaart te brengen.

“Bedrijfseigen” verplichtingen

Het wetsvoorstel bevat nieuwe verplichtingen die kansspelaanbieders als “bedrijfseigen” aanmerken. Deze aanbieders geven aan dat de verplichtingen om 1) spelers te informeren over risico's, 2) het in kaart brengen van spelersrisico's, en 3) het meewerken aan bestrijding van fraude, bij het uitgangspunt van de spelrelatie horen. Ook geven zij aan dat zij graag meewerken aan de nieuwe verplichtingen omdat ze de nieuwe commerciële mogelijkheden die de wet biedt verwelkomen. Het feit dat zij graag meewerken aan de nieuwe verplichtingen die de wet met zich meebrengt omdat de wet ook nieuwe commerciële mogelijkheden biedt, achten wij geen goede reden om de regeldruk buiten beschouwing te laten dan wel onnodig zwaar te laten zijn. Voor een transparante besluitvorming is het van belang om alle gevolgen voor de regeldruk te berekenen en in de afweging te betrekken, ook in het geval dat de betreffende verplichtingen worden verwelkomd door bestaande aanbieders.

Wij adviseren de regeldruk te berekenen van verplichtingen die bestaande aanbieders als "bedrijfseigen" beschouwen, en deze regeldruk ook in de afweging te betrekken.

Volledigheid van de berekeningen

Wij stellen vast dat de regeldruk niet volledig en niet specifiek in kaart is gebracht. Door de wijze van berekenen, het weglaten van “welkome” regeldruk, en het niet meewegen van de te verwachten groei van het aantal spelen en spelers, is niet uit te sluiten dat de regeldruk groter is dan berekend. De berekening geeft daarmee geen goed beeld van de regeldruk. Hieronder geven wij de belangrijkste tekortkomingen in de berekening.

1. *Regeldruk voor internetgokkers.*

Bij de berekening wordt uitgegaan van het huidige aantal kansspelers op Internet, waarvan na de legalisatie een deel (75-80%) zal overstappen op de dan legale aangeboden spelen. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met de groei van het aantal spelers ná de legalisatie van gokken op het internet en de groei van het aandeel online spelen van de hele kansspelmarkt.

2. *De verplichting om gokkers aan te spreken bij een vermoeden van kansspelverslaving*

Kansspelaanbieders verwachten dat het bijhouden van dossiers, het in contact komen met spelers en (via internet!) gesprekken met hen voeren veel tijd zal kosten. De inhoudelijke nalevingskosten door alle verplichtingen voor “voorkomen kansspelverslaving op afstand” tezamen¹ zijn berekend op 60 miljoen euro per jaar waarvan 0,8 miljoen euro voor kansspelen op afstand en circa 23 miljoen euro eenmalig. Kansspelaanbieders schatten zelf dat zij bijna 9.000 internetspelers per jaar moeten benaderen en aanspreken. Daarvoor zullen zij naar verwachting 2 tot 7 fte per aanbieder inzetten. Dit lijkt niet te stroken met een berekende regeldruk van 0,8 miljoen euro jaarlijks voor alle aanbieders tezamen.

3. *De verplichting om de Kansspelautoriteit te informeren.*

De aanbieder van een kansspel op afstand moet de kansspelautoriteit informeren over de speler, zijn gedrag en eventueel niet opgevolgd advies voor zelfuitsluiting. Ook moet de aanbieder een ter zake kundige functionaris aanwijzen die de contacten met de kansspelautoriteit moet onderhouden en voor hem beschikbaar moet zijn. De kosten voor deze verplichtingen vanwege het toezicht op kansspelen zijn niet in kaart gebracht.

4. *Verlaging van de vrijstelling voor kansspelbelasting van € 454,- naar € 250,-.*

Deze verlaging is bedoeld ter financiering van het tekort dat ontstaat door het verlagen van de kansspelbelasting naar 20% van het bruto spelresultaat. Een verlaging van de vrijstellingsgrens voor kleine prijzen vergroot de grondslag. Zij heeft gevolgen voor andere aanbieders van kansspelen en voor aanbieders van acties die nu nog onder vrijstelling van kansspelbelasting vallen, zoals kleine promotionele acties van commerciële partijen en loterijen van de lokale harmonie, de voetbalvereniging of de fanfare. Indien deze acties niet meer onder de vrijstellingsgrens vallen, zullen zij kansspelbelasting moeten afdragen. Dit vergroot de omvang van administratieve lasten voor het inhouden en afdragen van de kansspelbelasting. Deze toename is niet in de berekening meegenomen.

5. *Blokkeren van betalingsverkeer.*

Het wetsvoorstel geeft de Kansspelautoriteit de mogelijkheid om financiële instellingen en betaaldienstverleners (die financiële transacties op internet mogelijk maken) te verplichten om het betalingsverkeer tussen de speler en de kansspelaanbieder te blokkeren. De financiële instellingen hebben gevraagd de mogelijkheid te beperken tot de *betaaldiensten*.

¹ O.a. maken van een spelersprofiel, weergeven van gemaakte speeltijd, informeren over risico's, het registreren en analyseren van het speelgedrag, het aanbieden van hulp, het begeleiden naar zorg, adviseren voor zelfuitsluiting, aandragen voor uitsluiting.

Financiële instellingen kennen de mogelijkheid om betaalmiddelen (pasjes) en betaalrekeningen te blokkeren. Deze mogelijkheden lijken door de wetgever echter niet te zijn beoogd. Het blokkeren van het betalingsverkeer (specifieke betalingen tussen twee of meer specifieke partijen) zonder daarbij de betaalrekening zelf te treffen is voor zover bij ons bekend een nieuwe maatregel. Het implementeren van *deze mogelijkheid* alleen, ook indien deze niet wordt gebruikt, brengt voor de financiële dienstverleners kosten met zich mee. Voor deze maatregel is geen regeldruk berekend.

6. *Bedrijfseffecten door de kosten van toezicht en de bijdrage aan het preventiefonds.*
De doorbelasting van de kosten van het toezicht en de bijdrage aan het verslavingspreventiefonds zullen tezamen met de kansspelbelasting worden geïnd. Daardoor worden voor deze kosten geen *extra* administratieve lasten veroorzaakt. De kosten van toezicht en de bijdrage aan het preventiefonds zullen worden geheven op het bruto spelresultaat en ófwel ten laste komen van de aanbieders, ófwel worden doorberekend aan de spelers.
7. *Registraties van spelers op internet.*
Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat alle spelers hun registratie slechts bij één aanbieder aanmaken en dat er 10% nieuwe inschrijvingen per jaar bij zullen komen. Hierbij lijkt onderschat te worden hoeveel spelers zich bij méér dan een aanbieder zullen willen inschrijven.

Wij adviseren om bovengenoemde administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor aanbieders van kansspelen en/of spelers van kansspelen op afstand alsnog in de berekening bij het wetsvoorstel op te nemen.

Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

In het wetsvoorstel zien wij nog mogelijkheden voor verbetering van de uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening. Deze verbeteringen betreffen met name de dienstverlening bij de wijze van vaststellen van de identiteit van de spelers, het verbod, respectievelijk de verplichting om Burgerservicenummers van spelers te gebruiken, en de mogelijkheden om het internet te blokkeren kan nog verbeterd worden.

Vaststellen van de identiteit van spelers

Het wetsvoorstel verplicht aanbieders van kansspelen op afstand om de identiteit van hun spelers vast te stellen. Het kondigt daarbij aan dat in lagere regelgeving zal worden uitgewerkt hoe die identificatie vorm wordt gegeven. Het wetsvoorstel stelt een identificatie voor met een combinatie van middelen. De speler zal documenten moeten overleggen waaruit zijn opgegeven identiteit blijkt, zoals een scan of kopie van zijn identiteitsbewijs. Ook moet hij een bedrag overmaken naar een eigen spelersrekening bij de kansspelaanbieder op zo'n manier dat de aanbieder de betaling kan herleiden naar een bankrekening van de speler. Eventuele prijzen worden ook alleen naar die bankrekening overgemaakt.

Deze verplichtingen lijken in strijd met het beleid gericht op het tegengaan van ID-fraude. Juist op dit moment voert de rijksoverheid campagne ter bestrijding van deze fraude². Hoofdpunt van die campagne is om juist géén kopie van het identiteitsbewijs af te geven. Het ligt in de rede te verwachten dat de tegenstrijdigheid tussen de verplichting in dit wetsvoorstel en de strekking van de campagne ter bestrijding van ID-fraude tot onduidelijkheid leidt over de wijze waarop en de mate waarin de verplichting moet worden nageleefd. Wij constateren verder dat het ongewenst en onverstandig is om kopieën van identiteitsbewijzen over het internet te verzenden naar aanbieders van kansspelen. Omdat van aanbieders van diensten op het internet door de speler niet gemakkelijk kan worden vastgesteld dat die geen valse identiteit heeft, loopt de speler het risico zijn kopie te verzenden naar een fraudeur. De markt zal naar verwachting voor een deel (20-25%) illegaal blijven. In een markt met een gemengd legaal en illegaal aanbod uit binnen- en buitenland is het risico dat iemand onterecht van doen denkt te hebben met een betrouwbare aanbieder relatief groot. Het risico dat een kopie van een ID bij een illegale aanbieder terecht komt is daarmee verre van denkbeeldig. Verder loopt de speler een verhoogd risico op misbruik van zijn identiteit doordat kopieën bij legale aanbieders (ook internationale) van kansspelen worden opgeslagen. Wij constateren bovendien dat de gegevens van het identiteitsbewijs zélf de identiteit van de houder niet aantonen. Alleen de vergelijking van de persoon met zijn identiteitsbewijs legitimeert de eigenaar. Dat kan niet op internet. Wij constateren dat in het wetsvoorstel niet wordt gemotiveerd waarom de door de overheid hiervoor gecreëerde infrastructuur (DigiD) niet wordt gebruikt.

Het bovenstaande betekent dat zowel de spelers als de spelaanbieders vergaande maatregelen moeten treffen om identiteitsdiefstal en –misbruik te voorkomen. Omdat die maatregelen een gevolg zijn van een wettelijke verplichting, zien wij dat als regeldruk. Wij constateren dat deze regeldruk niet te verwaarlozen is maar niet in kaart is gebracht.

Wij adviseren om af te zien van het gebruiken van kopieën of scans van identiteitsbewijzen bij het authentifieren van spelers op het internet. Wij adviseren om te onderzoeken hoe DigiD of zijn opvolger, eID, hiervoor kan worden ingezet.

Gebruik van het Burgerservicenummer

Aanbieders van kansspelen mogen, net als andere bedrijven, het Burgerservicenummer (BSN) niet gebruiken voor hun interne bedrijfsvoering. Aan de andere kant worden zij juist verplicht om de toegang van de speler te blokkeren als deze is geregistreerd in het centraal register. En die controle werkt juist met het BSN. Wij constateren dat deze combinatie van een verplichting en een verbod voor hetzelfde gegeven de bedrijfsvoering onnodig complex maakt en daardoor onnodig duurder. De inhoudelijke nalevingskosten door deze verhoogde complexiteit en de daarbij benodigde beveiligingsmaatregelen zijn niet (apart) in beeld gebracht. Ook constateren wij dat de verplichting voor spelers om hun BSN aan kansspelaanbieders af te geven niet strookt met de hierboven genoemde overheids campagne.

² Minister Plasterk in deze campagne: "Soms willen ze ook een kopie maken van m'n paspoort of rijbewijs. En dán wordt het oppassen. Want dan hebben ze m'n naam, geboortedatum en Burgerservicenummer. En kopietjes, die kunnen gaan rondslingeren en in verkeerde handen vallen. Voor je het weet, doet iemand net alsof hij mijn identiteit heeft."

Een burger die problemen ondervindt doordat iemand zijn BSN misbruikt, krijgt van de overheid niet de mogelijkheid om een nieuw BSN aan te vragen. De gevolgen voor de burger van zulk misbruik zijn dus onomkeerbaar en kunnen omvangrijk zijn. Het risico op misbruik van het BSN is gemakkelijk terug te dringen door het gebruik ervan bij kansspelen te beperken tot de overheidszijde. Met behulp van DigiD kan de speler zijn identiteit gemakkelijk door de overheid laten vaststellen en een eventuele registratie in het centraal registeren laten controleren. Als de speler niet is geblokkeerd, kan hij daarna zijn kansspel spelen bij de aanbieder. In dit alternatief wordt net als in het wetsvoorstel voor elke speler contact gelegd met de beheerder van het centraal register, alleen is de interactie eenvoudiger, minder belastend voor speler en spelaanbieder, en lijkt deze optie een veel kleiner risico op identiteitsfraude en –misbruik met zich mee te brengen.

Wij adviseren om de toets op een eventuele registratie in het centraal register niet door de kansspelaanbieder maar door de speler zelf (via DigiD) bij de toezichthouder te laten doen.

Blokkeren van internetverkeer

Het wetsvoorstel geeft de kansspelautoriteit de mogelijkheid om bedrijven die toegang tot het internet aanbieden (netwerkdiensten) en bedrijven die op internet services aanbieden (hosting-services), te verplichten om een bepaalde site te blokkeren. Dit heeft bij de betrokkenen tot protesten geleid. De regeldruk is daarom becijferd op "0" omdat de frequentie op "0" is gezet. De vraag rijst dan waarom de mogelijkheid niet uit het wetsvoorstel is gehaald, als het niet de bedoeling is dat zij wordt benut.

Wij adviseren om - conform de berekening van de regeldruk - geen internetblokkades in te zetten als maatregel bij wetsovertredingen door kansspelaanbieders op internet. Wij adviseren daarom de mogelijkheid van dergelijke blokkades uit het wetsvoorstel te halen.

Eindoordeel

Alles overwegende adviseren wij het Wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met bovenstaande adviezen rekening wordt gehouden.

Hoogachtend,

w.g. 17 december 2013

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris