

persoonsgegevens

Nederland gericht kansspelaanbod is nu derhalve illegaal. Het voornemen was om kansspelen via internet te reguleren; hoe dat nu verder zal gaan blijft nog even ongewis. Daarnaast brengt [REDACTED] in herinnering dat de Tweede Kamer de Staatssecretaris herhaaldelijk heeft gevraagd om de wet te handhaven en illegale aanbieders aan te pakken. Er is zelfs in een motie om gevraagd. [REDACTED]

Bureau Secretaris-  
Generaal

Datum  
3 juli 2012

[REDACTED] persoonlijke beleidsopvatting

Er waren verschillende gradaties in handhavingsacties denkbaar met aan de ene kant van het spectrum "helemaal nietsdoen" en aan de andere kant handhaving van de wet door te proberen het "op zwart" zetten van alle in Nederland toegankelijke sites te realiseren.

De Staatssecretaris heeft, na zijn ambtenaren te hebben geraadpleegd, gekozen voor een handhavingslijn waarbij prioritair die aanbieders door de Kansspelautoriteit worden aangepakt die:

1. een website (mede) in de Nederlandse taal exploiteren, of
2. een kanspelsite hebben met een .nl extensie, of;
3. reclame maken op radio, televisie of geprinte media.

persoonsgegevens

[REDACTED] geeft aan dat STIOG in principe positief staat tegenover een handhavingslijn, maar zich in het geheel niet kan vinden in toepassing van het eerste criterium. STIOG maakt groot bezwaar tegen de voorwaarde om de Nederlandse taal van de website(s) te verwijderen. De bezwaren zijn ingegeven vanuit concurrentie- en juridische motieven. Desgevraagd geeft [REDACTED] aan dat het Ministerie geen onderzoek heeft gedaan naar de consequenties van deze criteria. Vanuit beleidsmatige overwegingen vindt STIOG het criterium dat de kansspelwebsite niet in de Nederlandse taal geraadpleegd kan worden onbegrijpelijk, aldus [REDACTED]. Hij geeft aan dat de doelstellingen van het beleid helder zijn: integriteit, persoonsgegevens consumentenbescherming en ervoor zorgdragen dat er geen fout geld in omloop komt. Het is daarom onbegrijpelijk dat het ministerie een beleid voert waarmee criminaliteit juist wordt bevorderd en de belangen van de consument worden geschaad.

persoons  
gegevens

STIOG denkt dat door deze maatregel een verschuiving in het kansspelaanbod zal plaatsvinden ten koste van betrouwbare partijen, zoals STIOG-leden, die een vergunning hebben in (één of meerdere) EU-lidstaten, en ten bate van aanbieders die gevestigd zijn in verre oorden, zoals Antigua. Hierdoor zullen Nederlandse consumenten zich niet alleen in de transitiefase maar ook in de periode daarna vooral wenden tot aanbieders die zich niet zullen en willen houden aan door de Nederlandse overheid gestelde eisen en voorwaarden, waardoor de beleidsdoelstellingen ernstig in het gedrang komen.

De stakeholders van STIOG beslaan ongeveer 70-75% van de Nederlandse online casino- en weddenschappen markt en spelers kiezen voor het Nederlandstalige aanbod. Als de Nederlandse taal door de STIOG-stakeholders verwijderd moet worden, zullen spelers uitwijken naar sites die (dan nog) wel in de Nederlandse taal aanbieden.

Verder vraagt STIOG zich af of de betreffende voorwaarde juridisch wel rechtmatig en evenredig is. STIOG heeft hierover een juridische verhandeling

opgesteld (zie bijlage), die tijdens de vergadering door [persoonsgegevens] mondeling wordt toegelicht.

**Bureau Secretaris-  
Generaal**

[persoonsgegevens]

[persoonsgegevens] stelt daarom voor de voorwaarde inzake de Nederlandse taal te schrappen en in plaats daarvan de voorwaarde te stellen dat geen handhaving plaatsvindt ten aanzien van aanbieders die een vergunning in een andere lidstaat hebben. STIOG is van mening dat online aanbieders die reeds een vergunning van een Europese lidstaat hebben, zich in positieve zin onderscheiden van andere partijen die (illegaal) aanbieden in Nederland. De meeste lidstaten hanteren in hun regelgeving immers vergelijkbare beleidsdoelstellingen met die in Nederland (o.a. integer spelaanbod, consumentenbescherming, tegengaan van kansspelverslaving en fraude).

**Datum**  
3 juli 2012

Indien V&J vasthoudt aan de voorwaarde van de Nederlandse taal zal STIOG niet alleen iedere mogelijkheid in de media aangrijpen om haar argumenten naar voren te brengen, maar ook juridische wegen begaan.

[persoonsgegevens]

[persoonsgegevens] geeft aan dat uit de jurisprudentie blijkt dat het puur hebben van een Europese licentie in de ene lidstaat niet voldoende is om kansspelen te mogen aanbieden in een andere lidstaat. Daarnaast hanteren lidstaten soms wel vergelijkbare beleidsdoelstellingen, maar zijn er ook belangrijke onderlinge verschillen. Nederland, maar ook de meeste andere lidstaten, kiezen bewust voor een nationale aanpak.

[persoonsgegevens]

[persoonsgegevens] geeft aan de boodschap van STIOG te begrijpen, maar vooralsnog niet overtuigd te zijn van de gepresenteerde argumenten. Hij ziet op dit moment ook geen noodzaak noch ruimte om van de gekozen lijn af te wijken. Uitgangspunt blijft dat een stap op handhaving benodigd is. [persoonsgegevens] [persoonsgegevens] verzoekt STIOG om haar argumenten met feiten en cijfers te onderbouwen.

[persoonsgegevens]

[persoonsgegevens] merkt op dat het goed lijkt om e.e.a. op dit moment te laten bezinken en zal vervolgens contact met de Minister en Staatssecretaris van V&J zoeken. Over drie weken heeft STIOG overleg met het bestuur van de Kansspelautoriteit en staat dit onderwerp (ook) op de agenda.

[redacted] persoonsgegevens

**From:** [redacted] persoonsgegevens  
**Sent:** woensdag 10 oktober 2012 16:49  
**To:** [redacted] persoonsgegevens  
**Subject:** FW: Save the date: seminar Online Kansspelen

[redacted] persoonsgegevens  
Kunnen we volgende week bij this week-next week bespreken wie dit heeft ontvangen en wie ernaar toe gaat?

[redacted] persoonsgegevens

[redacted] persoonsgegevens

---

**Van:** [redacted] **Namens** [redacted] persoonsgegevens  
**Verzonden:** woensdag 10 oktober 2012 15:44  
**Aan:** [redacted] persoonsgegevens  
**Onderwerp:** Save the date: seminar Online Kansspelen

**SOLV.**

Geachte mevrouw [redacted]

Graag nodigen wij u uit voor het seminar **Online Kansspelen** op **16 november 2012** van 13.30 uur tot 17.30 uur in het **Scheepvaartmuseum** te Amsterdam.

Het Nederlandse kansspelbeleid is in verandering. Op 1 april dit jaar startte de nieuwe toezichthouder, de Kansspelautoriteit ("KSA"). Deze zomer maakte de KSA bekend in welke gevallen de aanpak van online kansspelen prioriteit heeft. Een wetsvoorstel om online kansspelen te reguleren is in de maak en lijkt met de huidige coalitiebesprekingen dichterbij dan ooit.

Tijdens het besloten seminar bespreken wij de stand van zaken en signaleren we de kansen en bedreigingen. Daarnaast kijken we naar de ervaringen met de uitgifte van vergunningen in België. Dit seminar organiseren wij in samenwerking met de Stichting Online Gaming Nederland (STIOG) en het Belgische kantoor Time.lex.

Nadere details over het programma volgen. Aan deelname zijn geen kosten verbonden.

Er is een beperkt aantal plaatsen beschikbaar. Wilt u ons zo spoedig mogelijk, uiterlijk 25 oktober, laten weten door een korte reactie op deze e-mail of u een of meer plaatsen wenst te reserveren? Wij verheugen ons zeer op uw komst.

Met vriendelijke groet,

[redacted] persoonsgegevens

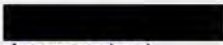
**SOLV.**

Advocaten / attorneys at law

T +31 20 5300 160

P.O. Box 755 38  
1070 AM Amsterdam  
Schippersgracht 1-3  
1011 TR Amsterdam

F +31 20 5300 170

 persoonsgegevens  
I [www.solv.nl](http://www.solv.nl)

Gratis SOLV Nieuwsbrief ontvangen? Klik [hier](#) en registreer.

[Disclaimer](#)



# Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

Impactanalyse - 1e expertbijeenkomst

**Significant B.V.**

11 oktober 2012

persoonsgegevens

# Agenda

1. Introductie en voorstellen
2. Inleiding
  - a. Programma en project
  - b. Doel en inhoud project
3. Hopes & Fears
4. Conceptueel model
- Pauze
5. Procesmodel
6. Vooruitblik 2e expertbijeenkomst

# Inleiding

- Programma Modernisering Kansspelen
  - Programmamanager : Dennis van Bremen
- Project Centraal Register Uitsluiting kansspelen
  - Projectleider: Silvia Schikhof
- Onderdelen project Centraal Register Uitsluiting Kansspelen
  - Privacy impact analyse
  - Fase 1: Conceptueel model + processchema (uitvoering: Significant/SMS)
  - Fase 2: Kwantitatief model
- Doelstelling impactanalyse Centraal Register fase 1
  - Het komen tot een conceptueel model waarin de (gedrags)effecten in kwalitatieve zin zijn beschreven en een procesmodel op basis waarvan de werklast kan worden bepaald. Het conceptueel model geeft kwalitatief inzicht in de implicaties van de invoering en het gebruik van het Centraal Register door de sector. Daarnaast geeft het een beeld van de beleidsopties die er nog zijn ten aanzien van de invoering en het gebruik van het Centraal Register.

## 4. Definities en omvang Kansspeleroverslaving

### Gokken in Kaart - Intraval (Bieleman et al., 2011)

Categorieën deelnemers kansspelen

- |                                 | SOGS-score |
|---------------------------------|------------|
| • Recreatieve spelers (8.7 mln) | 0 tot 3    |
| • Risicospelers (92.000)        | 3 tot 4    |
| • Probleemspelers (20.300)      | 5 of hoger |

“De SOGS-score geeft de mate van mogelijke kansspeleroverslaving weer”  
(Bieleman et al., 2011 : 12).

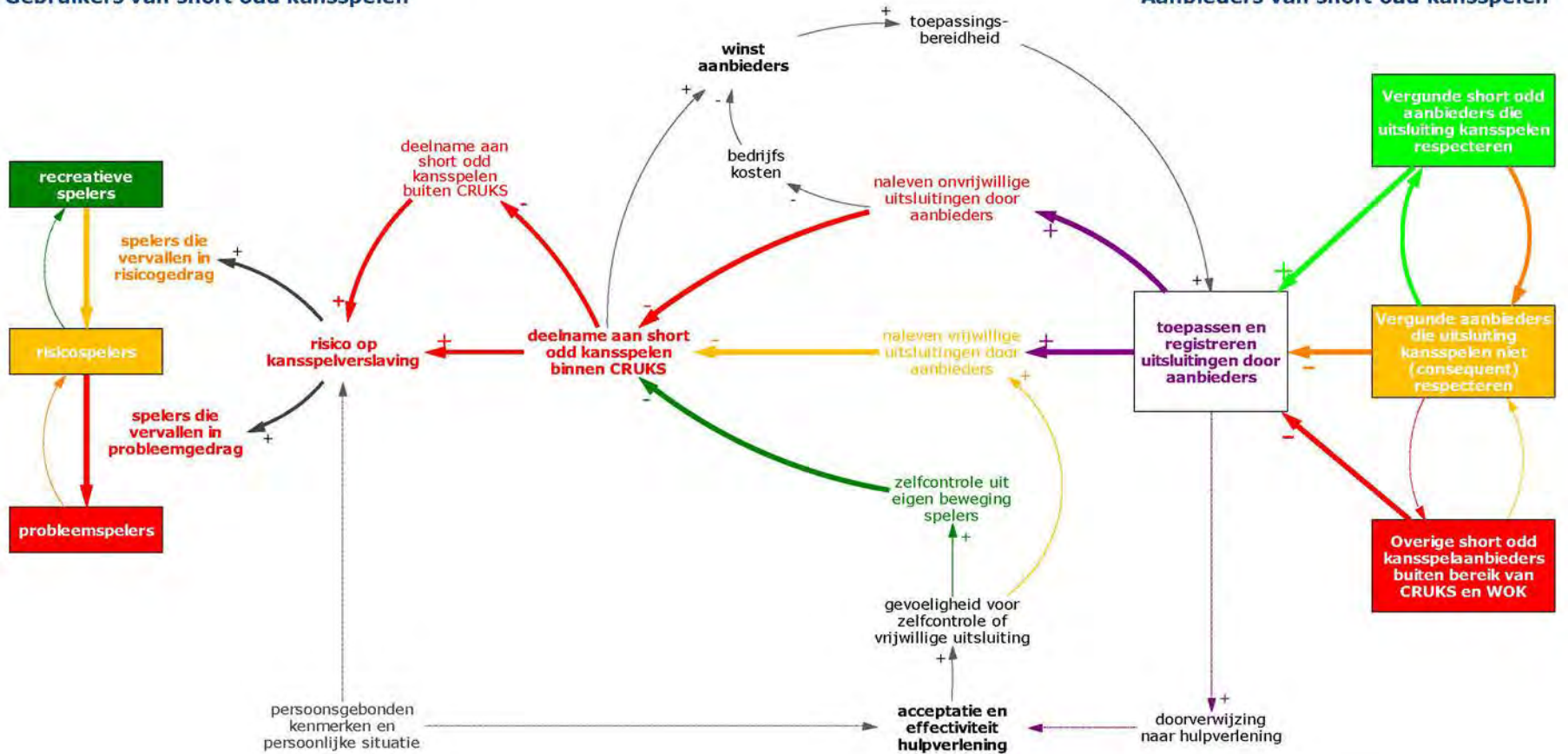


# 4. Conceptueel model (beleidstheorie)

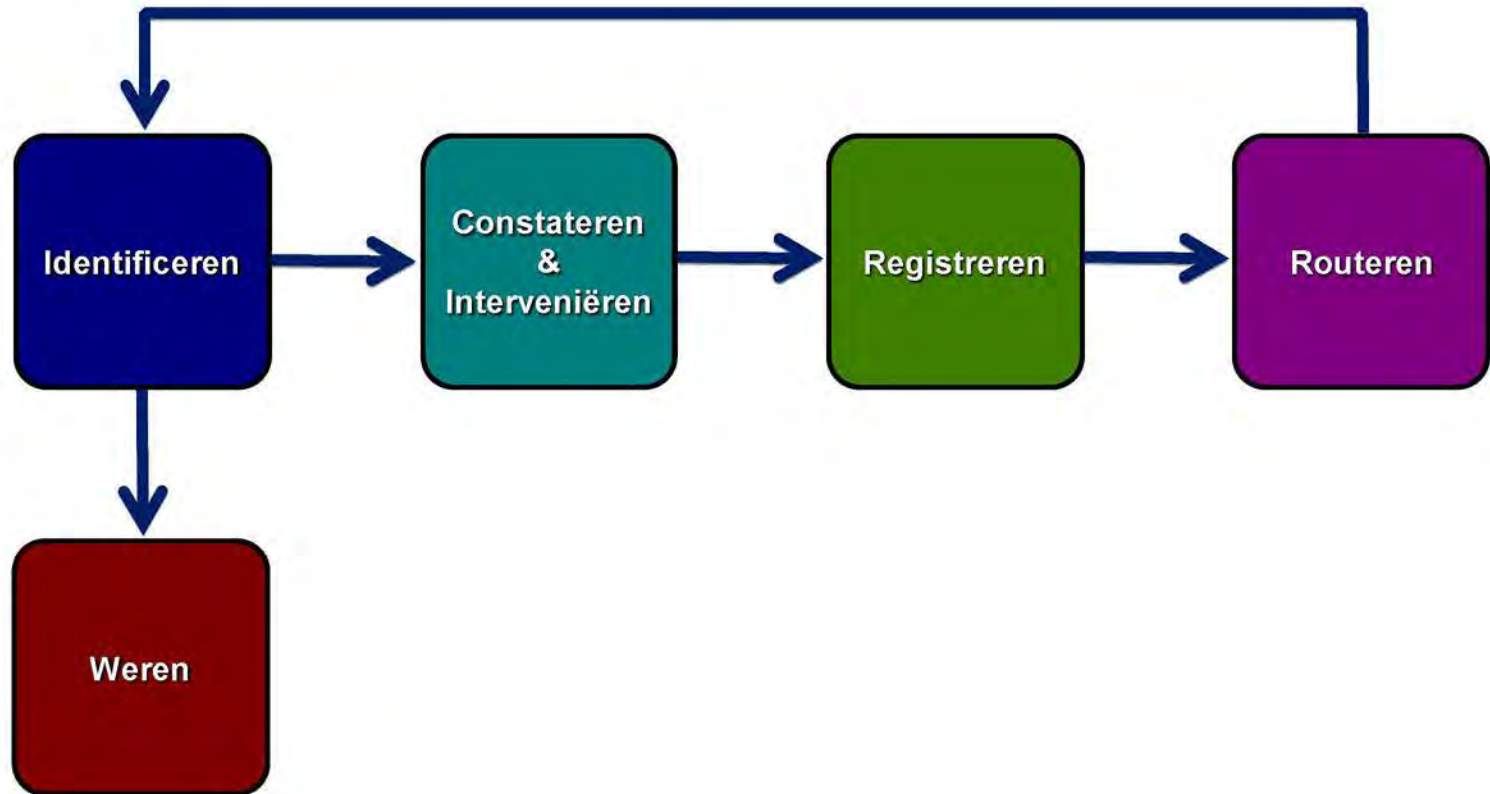
## Beleidstheorie CRUKS

Gebruikers van short odd kansspelen

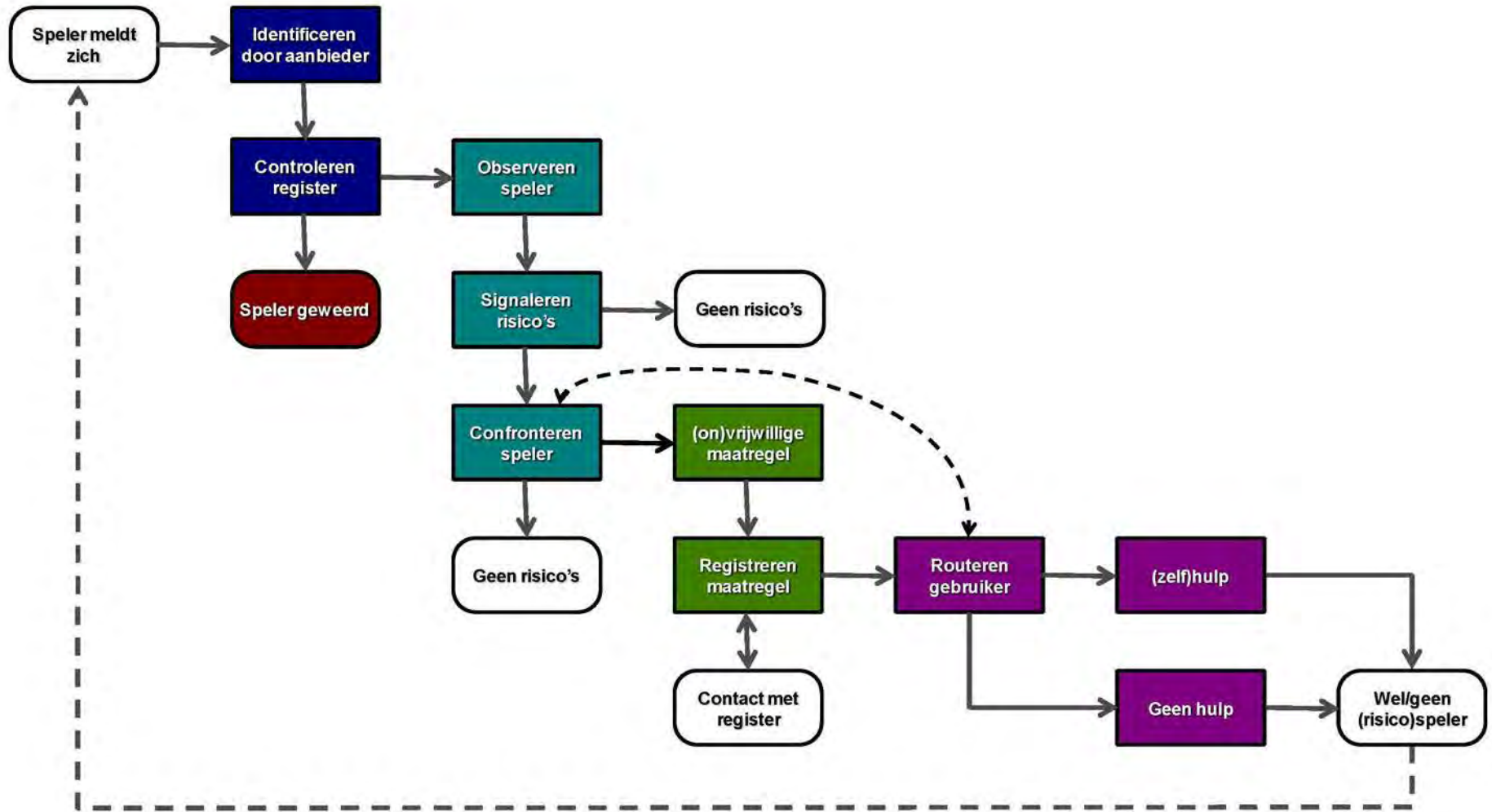
Aanbieders van short odd kansspelen



## 5. Proces op hoofdlijnen



## 5. Proces uitgewerkt



**Aanleiding**

Op 19 december aanstaande van 09:00 tot 10:00 uur heeft u een overleg met [redacted] <sup>persoonsgegevens</sup> en [redacted] van de Stichting Online Gambling Nederland (STIOG), [redacted] van Unibet en [redacted] van Oranje Casino over het online kansspelbeleid. Deze nota dient ter voorbereiding van dit overleg. Namens DSP zullen [redacted] <sup>persoonsgegevens</sup> en [redacted] <sup>persoonsgegevens</sup> aanwezig zijn.

STIOG heeft aangegeven met u van gedachten te willen wisselen over de vergunningsvoorwaarden, de kansspelbelasting en het handhavingsbeleid van internet kansspelen. Deze nota zal dieper op deze onderwerpen ingaan en u van advies voorzien op genoemde punten.

**1. Vergunningsvoorwaarden internet kansspelen**

STIOG pleit voor een vergunningsstelsel dat niet dermate strikt is dat aanbieders geen ruimte meer hebben voor het ontwikkelen van nieuwe spelconcepten. Daarnaast worden te gedetailleerde voorschriften als betutteld ervaren. STIOG is dan ook voorstander van een licentiesysteem zonder een beperkt aantal vergunningen.

**Advies:** [redacted] persoonlijke beleidsopvatting


**2. Kansspelbelastingtarief**

STIOG is van mening dat het aanvragen van een vergunning aantrekkelijk moet zijn voor online kanspelaanbieders. Het houden van een vergunning dient meer voordelen te bieden ten opzichte van de illegale online markt. Hierbij past een laag belastingtarief. STIOG heeft aangegeven een percentage van 29% te hoog te vinden. Meer passend zou een percentage van 10% van het bruto spelresultaat zijn. STIOG heeft te kennen gegeven dat zij bovenstaand argument als input hebben geleverd ten behoeve van het formatieproces. [redacted]


[redacted] benadeling derden

STIOG zal de totale kostenposten zo laag mogelijk willen houden [redacted] <sup>persoonlijke beleidsopvatting</sup>

**Advies:** [redacted] persoonlijke beleidsopvatting



persoonlijke beleidsopvatting



persoonlijke beleidsopvatting

#### **Proces**

Op korte termijn voeren de volgende onderdelen de hoofdlijn bij het moderniseren van de kansspelen:

#### **Online kansspelen**

In december wordt een conceptversie van het vergunningsstelsel voor online kansspelen besproken. In dialoog met de sector zullen de concept-voorwaarden op uitvoerbaarheid worden getoetst door middel van het houden van een expertbijeenkomst. Uiterlijk 1 april zal het wetsvoorstel online kansspelen in consultatie gaan.

#### **Centraal Register**

De beleidstheorie (conceptueel model) en de uitwerking van processtappen ten aanzien van het Centraal Register uitsluiting van kansspelen (cruks) is afgerond. Momenteel wordt gewerkt aan de conclusie van de bevindingen. Hierin komen in ieder geval aanbevelingen aan bod ten behoeve van de invulling van het Centraal Register. U ontvangt hierover nog een nota. Tegelijkertijd wordt een impact analyse voorbereid ten aanzien van de KSA, de sector (kosten en administratieve lasten) en de privacy. Verwacht wordt dat voor 01-04-2013 een wetsvoorstel voor de tijdelijke uitsluiting van short-odd kansspelen middels een centraal register in consultatie zal gaan, samen met de wetgeving voor online kansspelen.

#### **Regulering van de casino-, loterij en speelautomatenmarkt.**

Het regeerakkoord heeft duidelijk richting gegeven ten aanzien van het staatsbelang in Holland Casino, echter zijn geen richtinggevende uitspraken gedaan over de inrichting van de markt van casino's en speelautomaten. Deze elementen worden besproken tijdens het BPO van 14 december.



**Ministerie van Veiligheid en Justitie**

## **Impactanalyse Centraal Register Uitsluiting Kansspelen**

Versie 1

Datum	20 december 2012
Status	Definitief



## Colofon

Afzendgegevens

**Bureau Secretaris-  
Generaal**

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)  
Centraal Register Uitsluiting  
Kansspelen

Projectnaam

Auteurs



persoonsgegevens





## Inhoud

Colofon 3

<b>1</b>	<b>Inleiding 7</b>
1.1	Aanleiding impactanalyse 7
1.2	Aanpak en verantwoording 8
1.3	Leeswijzer 10
<b>2</b>	<b>Beleidstheorie en proces centraal register 11</b>
2.1	Beleidstheorie 11
2.1.1	Conceptueel model 12
2.1.2	Beleidskeuzes 16
2.1.3	Conclusie naar aanleiding van beleidstheorie 20
2.2	Proces centraal register 21
<b>3</b>	<b>Gevolgen van het centraal register 25</b>
3.1	Bevindingen ten aanzien van de impact op de sector 25
3.1.1	Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 25
3.1.2	Weren 26
3.1.3	Constateren en interveniëren 27
3.1.4	Registreren uitsluiting 28
3.1.5	Routeren 29
3.1.6	Samenvattend 30
3.2	Bevindingen ten aanzien van de werklust en impact op de kansspelautoriteit 30
3.2.1	Initiële gevolgen voor de ksa 31
3.2.2	Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 32
3.2.3	Constateren en interveniëren 32
3.2.4	Registreren uitsluiting 33
3.2.5	Routeren 34
3.2.6	Samenvattend 35
<b>4</b>	<b>Privacy-aspecten centraal register 37</b>
4.1	Juridische gronden 37
4.2	Centraal register en privacy 38
4.2.1	Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 38
4.2.2	Constateren en interveniëren 41
4.2.3	Routeren en weren 41
4.2.4	Toezicht en beheer ksa 41
4.3	Conclusie privacy 41
<b>5</b>	<b>Analyse 43</b>
5.1	Hoe en in welke mate kan het centraal register bijdragen aan verlaging van het risico op kansspelverslaving? 43
5.1.1	Identificeren van spelers en het raadplegen van het register 43

5.1.2	Weren	44
5.1.3	Constateren en interveniëren	44
5.1.4	Registreren	44
5.1.5	Routeren	44
5.2	Te verwachten doelbereiking	45
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>47</b>
6.1	Conclusies	47
6.2	Aanbevelingen	51
	Literatuurlijst	53
	Bijlagen	55
Bijlage 1	Respondenten interviews	57
Bijlage 2	Deelnemers expertbijeenkomsten	59
Bijlage 3	Conceptueel model Centraal Register Uitsluiting Kansspelen	61
Bijlage 4	Conceptueel model – Marktordening	63
Bijlage 5	Conceptueel model - Inhoudelijke beleidskeuzes	65
Bijlage 6	Processchema Centraal Register	67
Bijlage 7	Geen centraal register maar trusted identity	69

## 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor deze impactanalyse beschreven. Daarna volgt een paragraaf over de methode die is gebruikt voor de impactanalyse. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

### 1.1 Aanleiding impactanalyse

In het rapport 'Holland Casino: naleving overheidsbeleid' uit 2011 doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om de mogelijkheid te scheppen entreeverboden en bezoekbeperkingen bij Holland Casino ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen. In reactie op dit rapport is toegezegd een centraal register in te richten van personen die niet in casino's en speelhallen toegelaten mogen worden. In correspondentie met de Tweede Kamer in 2011<sup>1</sup> is aangegeven dat aanbieders van online kansspelen, na regulering van de online markt, ook aan het centraal register deelnemen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (ksa) heeft de Tweede Kamer bij motie Kooiman verzocht om inrichting van een dergelijk register. Toen is toegezegd dat de ksa het centraal register zal gaan bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen en door aanbieders van online kansspelen. Een registratie van alle gedragingen van spelers - zoals oorspronkelijk voorgesteld door Kooiman - is niet aan de orde, omdat dit een disproportioneel middel is om kansspelverslaving te voorkomen.

Randvoorwaarden aan het register zijn dat het een effectief en efficiënt systeem moet zijn dat voor de aanbieders uitvoerbaar en door de ksa te handhaven is. De doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving moet bij de inrichting van het centraal register scherp voor ogen gehouden worden.<sup>2</sup> Het centraal register moet bijdragen aan de beleidsdoelstelling om in 2017 het aantal risicospelers terug te hebben gebracht tot het niveau van 2005 (van 92.000 naar circa 55.000) en het

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 127 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 130.

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 264, nr 25.

aantal probleemspelers op zijn minst op het niveau van 2011 te houden (circa 20.000).<sup>3</sup>

Ten behoeve van de uitwerking van een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna centraal register) is een impactanalyse uitgevoerd.

#### *Doelstelling impactanalyse*

Doel van de impactanalyse is te bepalen op welke manier en onder welke omstandigheden het centraal register effectief en efficiënt kan worden ingezet in Nederland om het risico op kansspelverslaving voor deelnemers aan short-odds kansspelen te verlagen en daarbij inzicht krijgen in de gevolgen van deze maatregel voor kansspelaanbieders, de toezichthouder en de privacy van spelers.

#### *Centrale vraag impactanalyse*

Op welke manier draagt het centraal register bij aan het verlagen van het risico op kansspelverslaving onder deelnemers aan short-odds kansspelen in Nederland en welke gevolgen heeft dat voor kansspelaanbieders, de toezichthouder en de privacy van spelers?

#### *Deelvragen*

- a Wat is de beleidstheorie en wat zijn de beleidsuitgangspunten voor het centraal register?
- b Hoe ziet het proces voor het uitsluiten van deelnemers aan short-odds kansspelen en het centraal registreren van uitsluitingen eruit? Welke keuzevrijheden zijn er?
- c Wat is de mogelijke impact daarvan (a en b) voor de kansspelaanbieders en de toezichthouder?
- d Wat zijn de gevolgen daarvan (a, b en c) voor de privacy van spelers?

## **1.2 Aanpak en verantwoording**

Voor de uitvoering van de impactanalyse is een projectteam samengesteld. Er is gebruik gemaakt van de methoden systeemdymanica en Group Model Building.

#### *Systeemdymanica*

Om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van de invoering van het centraal register is een conceptueel model ontwikkeld. Conceptuele modellen geven inzicht in

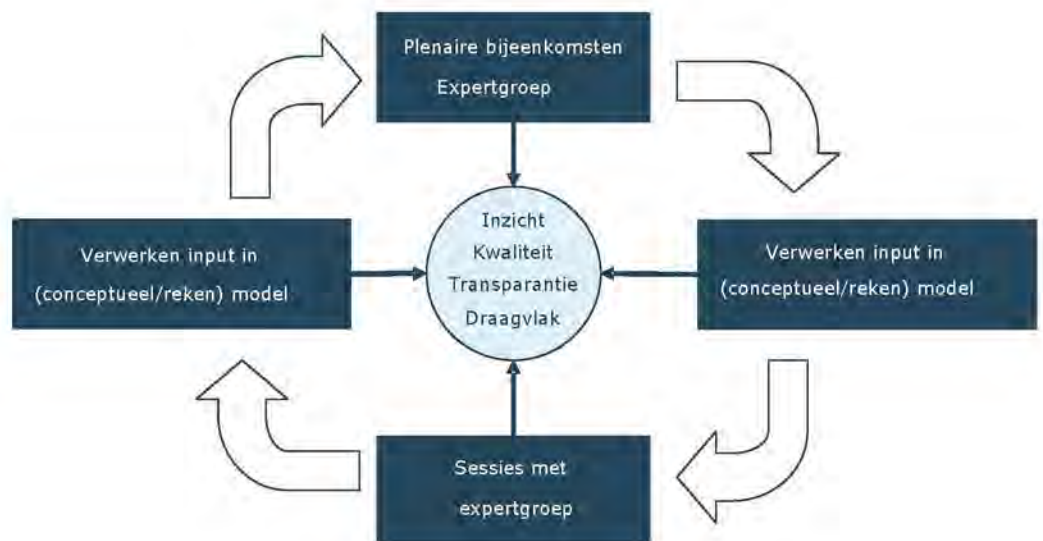
---

<sup>3</sup> Cijfers afkomstig uit *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, WODC onderzoek.

complexe vraagstukken door deze uiteen te rafelen in ketens van oorzaak en gevolg. Zo wordt de onderliggende structuur helder die de werking van het betreffende stelsel bepaalt. Systeemdynamica is een geschikte methode om toe te passen wanneer effecten in de tijd, causale verbanden (dempend of versterkend), en/of moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn en vormt een van de instrumenten die in een ex ante beleidsevaluatie worden toegepast (Sterman, 2000). Naast het conceptuele model is ook het proces van centrale registratie van uitsluitingen gevisualiseerd.

#### *Group Model Building*

Uitgangspunt van Group Model Building is dat het ontwikkelen van het (simulatie)model een interactief en iteratief proces vormt.<sup>4</sup> Inbreng vanuit beleid wordt zo aangevuld met inbreng van een expertgroep. In figuur 1.1 is dit iteratieve proces weergegeven.



Figuur 1.1 Aanpak Group Model Building

Experts hebben in twee bijeenkomsten aangegeven welke factoren relevant zijn en wat de onderlinge samenhang is. Het bij elkaar brengen van modelbouwers en inhoudelijk deskundigen is de kracht van deze aanpak. Zo wordt geborgd dat het ontwikkelde instrument (het model), de aannames die worden gehanteerd en de resultaten een goede basis vormen voor beantwoording van de vragen voor het onderzoek. De expertgroep heeft het conceptuele model en het beoogde werkproces op hoofdlijnen getoetst, waar nodig bijgesteld en vervolgens gevalideerd.

<sup>4</sup> Vennix, 1996.

### *Activiteiten*

- **Deskstudy**  
Bij de voorbereiding is kennis genomen van relevant onderzoeksmateriaal, verschillende beleidsdocumenten en kamerstukken met betrekking tot (preventie van) kansspelverslaving en de omvang van het probleem van kansspelverslaving in Nederland.
- **Gesprekken en interviews**  
Er is gesproken met relevante actoren van verschillende ministeries, de ksa, verslavingsdeskundigen, een aantal aanbieders uit de kansspelsector en vertegenwoordigers van enkele brancheorganisaties.<sup>5</sup>
- **Projectteambijeenkomsten**  
De beleidstheorie en de processtappen van het centraal register zijn ter voorbereiding van expertbijeenkomsten via projectteambijeenkomsten voorbereid.<sup>6</sup>
- **Expertbijeenkomsten**  
Op 11 oktober 2012 en 8 november 2012 hebben de expertbijeenkomsten plaatsgehad. Deelnemers aan deze bijeenkomsten waren vertegenwoordigers van aanbieders, brancheorganisaties, hulpverlening en andere experts uit of gerelateerd aan de kansspelsector.<sup>7</sup>

## **1.3 Leeswijzer**

De beleidstheorie en het proces zijn beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 brengt de kwalitatieve effecten op de kansspelaanbieders en de ksa in beeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de privacy-aspecten van het centraal register. Hoofdstuk 5 bevat de analyse. In hoofdstuk 6 worden de conclusies uitgewerkt en worden aanbevelingen gedaan.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage 1 voor een volledige lijst van respondenten en organisaties.

<sup>6</sup> Zie bijlage 2 voor de samenstelling van het projectteam.

<sup>7</sup> Voor uitgebreide informatie zie bijlage 2.

## 2 Beleidstheorie en proces centraal register

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie voor het centraal register met behulp van een conceptueel model toegelicht. Ook wordt het beoogde proces voor uitsluiting van kansspelen en centrale registratie daarvan gevisualiseerd en uitgelegd. Alvorens in te gaan op de beleidstheorie wordt eerst de maatschappelijke relevantie van het centraal register kort beschreven.

### *Maatschappelijke relevantie*

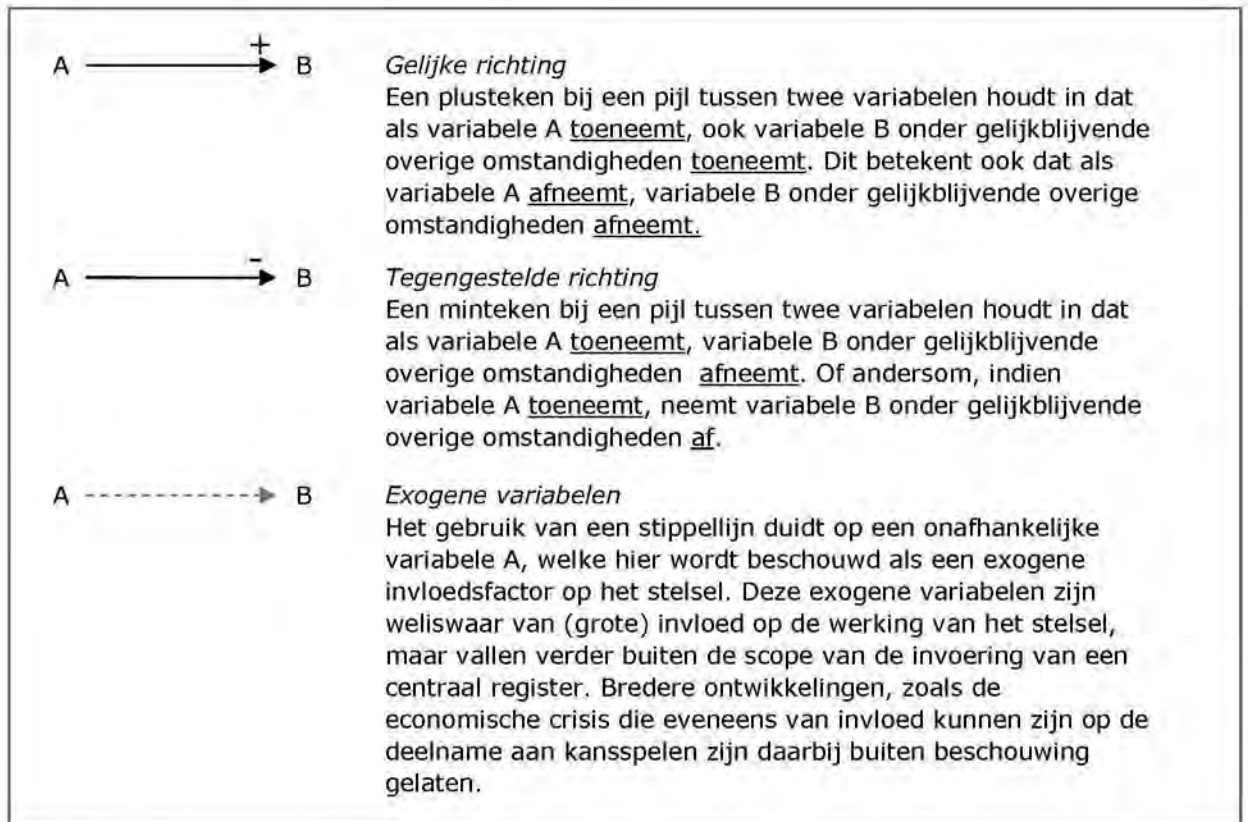
Door het voeren van consistent kansspelbeleid zouden Nederlandse burgers op een veilige en verantwoorde manier moeten kunnen deelnemen aan kansspelen. Onderdeel van dat beleid is het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving. Aanbieders, spelers en de overheid hebben hierin ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid. Aanbieders hebben een vergaande plicht om spelers tegen zichzelf te beschermen. Zij dienen daarbij aan de door de vergunningverlener gestelde voorwaarden te voldoen. Voor spelers geldt dat zij verantwoordelijk zijn voor hun eigen speelgedrag. Aanbieders en de overheid bieden daarbij hulp en instrumenten aan. Een van de voorgestelde instrumenten is dat de toezichthouder (kansspelautoriteit, hierna ksa) het centraal register zal bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen of door aanbieders van online kansspelen.<sup>8</sup>

### 2.1 Beleidstheorie

Met behulp van een conceptueel model is de beleidstheorie van het centraal register in beeld gebracht (deelvraag a). De relaties tussen relevante variabelen zijn gevisualiseerd. In figuur 2.1 is aangegeven welke verschillende typen relaties tussen de variabelen in het stelsel mogelijk zijn.

<sup>8</sup> Onderdelen uit de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 5-9-2011 (kst-24557-130)



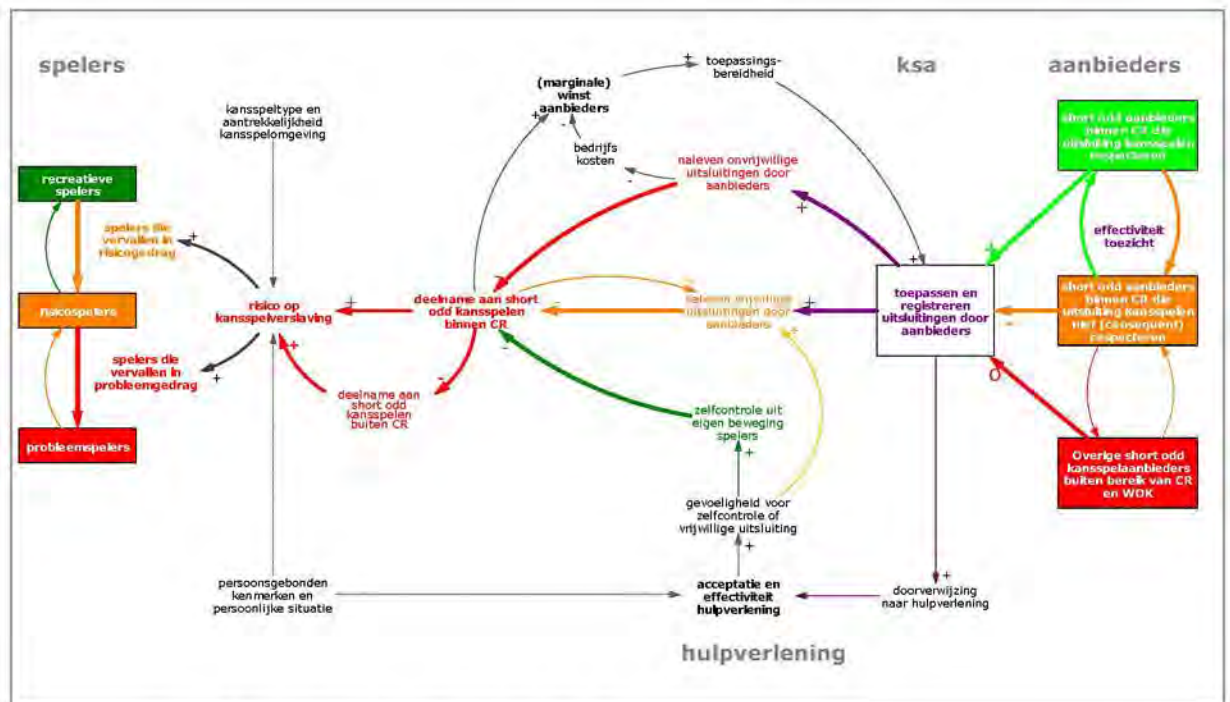


Figuur 2.1 Toelichting typen relaties conceptueel model centraal register

### 2.1.1 Conceptueel model

Het idee achter het centraal register is dat het *risico op kansspelverslaving* wordt verminderd door de *deelname aan short-odds kansspelen* te beperken bij aanbieders die binnen het bereik van het centraal register en de Wet op de Kansspelen (Wok) vallen. In figuur 2.2<sup>9</sup> is dit in een conceptueel model weergegeven.

<sup>9</sup> Zie bijlage 3 voor een groter formaat.



Figuur 2.2 Conceptueel model centraal register

De figuur laat de verschillende variabelen zien die kunnen bijdragen aan het *risico op kansspelverslaving*. Zo bepalen *persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie* hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Maar ook de *spelsoort* en de *aantrekkelijkheid van de kansspelomgeving* kunnen bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Bij de invoering van het centraal register staat vooral de *deelname aan short-odds kansspelen* centraal. Beperking van het aanbod (en daarmee de deelname) wordt als het werkzame mechanisme van het beleid gezien.<sup>10</sup>

In de beleidstheorie voor het centraal register zijn 1) de spelers, 2) aanbieders van kansspelen, 3) de ksa en 4) de hulpverlening de belangrijkste actoren.

### 1. Spelers

Op basis van de SOGS-score<sup>11</sup> worden drie categorieën deelnemers aan kansspelen onderscheiden:

- recreatieve spelers (circa 8.7 miljoen personen met SOGS-score van 0 tot 3);
- risicospelers (circa 92.000 personen met SOGS-score van 3 tot 4);
- probleemspelers (circa 20.300 personen met SOGS-score van 5 of hoger).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Bieleman et al, 2011 : III

<sup>11</sup> Southern Oaks Gambling Scale: een score die, aan de hand van 20 items, de mate van mogelijke kansspelverslaving aangeeft.

<sup>12</sup> Bieleman et al, 2011 : 15

Links in figuur 2.2 zijn de categorieën spelers weergegeven met behulp van groene, oranje en rode rechthoeken. De pijlen tussen deze rechthoeken laten zien dat spelers zich van de ene naar de andere groep kunnen verplaatsen afhankelijk van de ontwikkeling van hun SOGS-score. Het centraal register richt zich vanuit preventieoogpunt vooral op uitsluitingen van *risicospelers* die in theorie nog bevattelijk zijn voor vrijwillige uitsluiting en (zelf)hulp. Voor de groep (pathologische) kansspelverslaafden (probleemspelers) komt preventie te laat en vanuit dat oogpunt heeft het centraal register op deze groep dan ook nauwelijks effect. Voor die groep zou het vooral een instrument kunnen zijn om te ondersteunen bij de aanpak van de verslaving.

Het conceptuele model laat zien hoe aanbieders van short-odds kansspelen door de toepassing van uitsluitingen het risico op kansspelverslaving bij hun klanten kunnen verkleinen. Doordat spelers worden uitgesloten, neemt de *deelname aan short-odds kansspelen binnen CR* af met als gevolg dat ook het *risico op kansspelverslaving* afneemt. Daardoor wordt volgens de beleidstheorie de ontwikkeling van kansspelverslaving tegengegaan, in ieder geval voor de duur van de uitsluiting; recreatieve spelers schuiven minder snel door naar de categorie risicospelers, en risicospelers minder snel naar de categorie probleemspeler.

## 2. Aanbieders

Rechts in de figuur zijn de aanbieders van short-odds kansspelen weergegeven.

Deze aanbieders zijn onderverdeeld in drie categorieën<sup>13</sup>, namelijk:

- a. Aanbieders die onder de werking van het centraal register en de Wok vallen en die uitsluitingen in het kader van het centraal register respecteren (de groene rechthoek rechts in het schema).
- b. Aanbieders die onder de werking van het centraal register en de Wok vallen en die uitsluitingen in het kader van het centraal register niet of niet consequent respecteren (de oranje rechthoek).
- c. Aanbieders die niet onder de werking van het centraal register en de Wok vallen (de rode rechthoek).

De bijdrage van de aanbieders aan de effectiviteit van het beleid is:

- positief (+) door de onder a genoemde aanbieders;
- dempend (-) door de onder b genoemde aanbieders;
- nihil (0) door de onder c genoemde aanbieders.

<sup>13</sup> Overigens worden aanbieders in de praktijk ook onderscheiden naar de omgeving, waarin zij hun kansspelen aanbieden, namelijk de landbased of offline aanbieders (Holland Casino en de speelautomatenhallen) en de online aanbieders. Dit onderscheid komt verder in deze rapportage aan bod.

### 3. Toezichthouder

Het is vervolgens aan de toezichthouder (ksa) om ervoor te zorgen dat aanbieders die onder de werking van het centraal register vallen, geen dempende werking hebben op de effectiviteit van het beleid. Dat betekent dat de ksa de aanbieders die zich niet aan de regels met betrekking tot het centraal register houden een sanctie kan opleggen.

### 4. Hulpverlening

Aanbieders zouden spelers met een risico op kansspelverslaving niet alleen moeten bewegen tot uitsluiting, maar zouden hen ook moeten doorverwijzen naar hulpverlening. De hulpverlening zelf is geen taak voor aanbieders, maar voor deskundigen van de verslavingshulp. Hulpverleners kunnen spelers helpen bij het onder controle krijgen van hun verslaving. Met deze hulp zal de doelgroep op termijn beter in staat zijn om vrijwillige uitsluitingen te accepteren.

In het conceptuele model zijn mechanismen opgenomen die de gedragsreactie van aanbieders op de invoering van het centraal register kunnen beïnvloeden. De primaire prikkel voor aanbieders is het *winstoogmerk*, dat door uitsluiting van klanten negatief wordt beïnvloed. Bij gelijkblijvende overige omstandigheden geldt: hoe meer uitsluitingen, hoe lager de winst. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de aanbieders nu al klanten uitsluit met behulp van zogenaamde witte en zwarte lijsten<sup>14</sup>. De lijsten worden niet met andere aanbieders en niet altijd met vestigingen van dezelfde aanbieder gedeeld. Dat betekent dat spelers op een witte of een zwarte lijst bij andere aanbieders of een andere vestiging kunnen blijven spelen. Dit kan worden voorkomen door uitsluitingen centraal te registeren en deze uitsluitingen sectorbreed consistent na te leven.

### Focus

Tot slot laat het model zien dat deelname aan short-odds kansspelen buiten het toepassingsbereik van het centraal register in Nederland mogelijk blijft. De hoogdrempelige horeca<sup>15</sup>, (kras)loterijen, sport- en paardenwedenschappen en illegale aanbieders van kansspelen vallen in de huidige plannen buiten het bereik van het register. Hoewel de maatregel niet waterdicht is, zal een belangrijk deel van het spelaanbod in de kansspelsector onder de werking van het centraal register vallen.

<sup>14</sup> Op de witte lijsten staan spelers van wie het speelgedrag op kansspelverslaving kan duiden, op de zwarte lijst staan spelers die overlast veroorzaakt hebben.

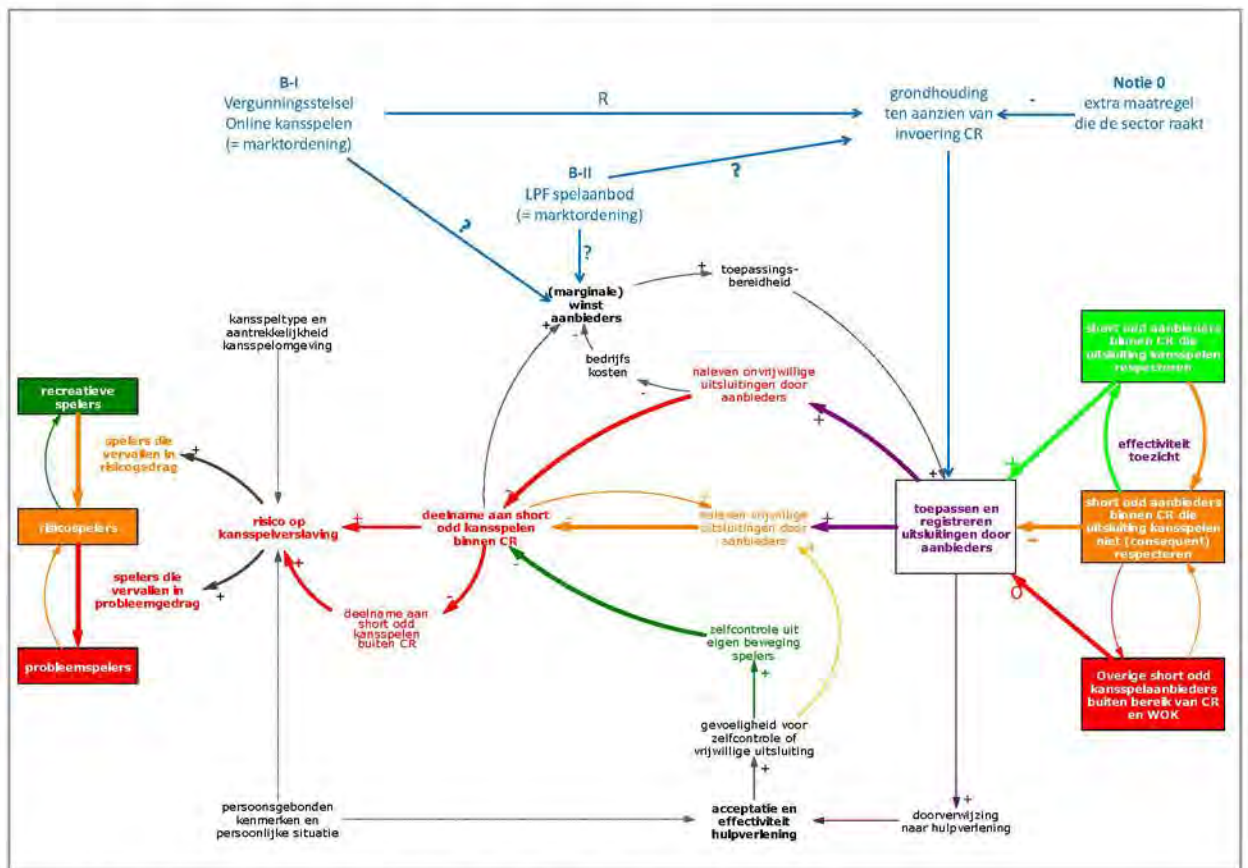
<sup>15</sup> Cafés, bars, restaurants, discotheken en clubs (Bieleman et al, 2011 : 36)

2.1.2 *Beleidskeuzes*

Aan de hand van het conceptuele model zijn opvattingen en aandachtspunten van aanbieders en deskundigen ten aanzien van het centraal register geïdentificeerd. Deze paragraaf gaat eerst in op wat partijen hebben aangedragen over de marktordening in deze sector. Vervolgens wordt de inbreng van partijen behandeld die van invloed kan zijn op de werking van het stelsel.

*Marktordening*

De uitwerking van het regeerakkoord van het Kabinet Rutte 2 is gericht op marktordening van de kansspelen<sup>16</sup> en daarmee ook op de invoering van het centraal register. Hoewel het een autonome ontwikkeling betreft, is een deel van de inbreng van partijen in de impactanalyse gericht op de marktordening van kansspelen in Nederland. Dit is in figuur 2.3<sup>17</sup> afgebeeld.



Figuur 2.3 Waar marktordening ingrijpt op de effectiviteit van het centraal register

<sup>16</sup> Het gaat onder andere om de privatisering van Holland Casino en een vergunningstelsel voor online kansspelen.

<sup>17</sup> Zie bijlage 4 voor een groter formaat.

Beleidsontwikkelingen gericht op de marktordening kunnen in positieve of negatieve zin van invloed zijn op de winst van aanbieders en op de grondhouding ten aanzien van de toepassing en registratie van uitsluitingen in het centraal register. Daarom is een vraagteken bij betreffende pijlen geplaatst.

*Notie 0 Extra maatregel die de sector raakt*

Enkele aanbieders hebben opgemerkt dat zij 'voortdurend' maatregelen door de overheid opgelegd krijgen. Ook het centraal register wordt gezien als zo'n maatregel. Dit kan een negatieve invloed hebben op de grondhouding van aanbieders ten aanzien van het centraal register.

*Beleidsontwikkeling I Vergunningstelsel online kansspelen*

Inrichten van het vergunningstelsel valt buiten de scope van de impactanalyse, maar is voor online spelen randvoorwaardelijk (vandaar de 'R' bij de pijl); geen vergunning betekent immers geen verantwoordelijkheid ten aanzien van het register. De beleidskeuzes hierbij kunnen (in positieve of negatieve zin, daarom '?' bij de pijl) van invloed zijn op het marktaandeel van aanbieders binnen de sector en daarmee op de winst. Het kan ook kansen bieden voor landbased aanbieders om zich mede te richten op online kansspelen. Zo bracht de introductie van het centraal register in België weliswaar kosten met zich mee, maar kregen aanbieders de ruimte om hun activiteiten uit te breiden naar online spelen.

*Beleidsontwikkeling II Level playing field spelaanbod (LPF)*

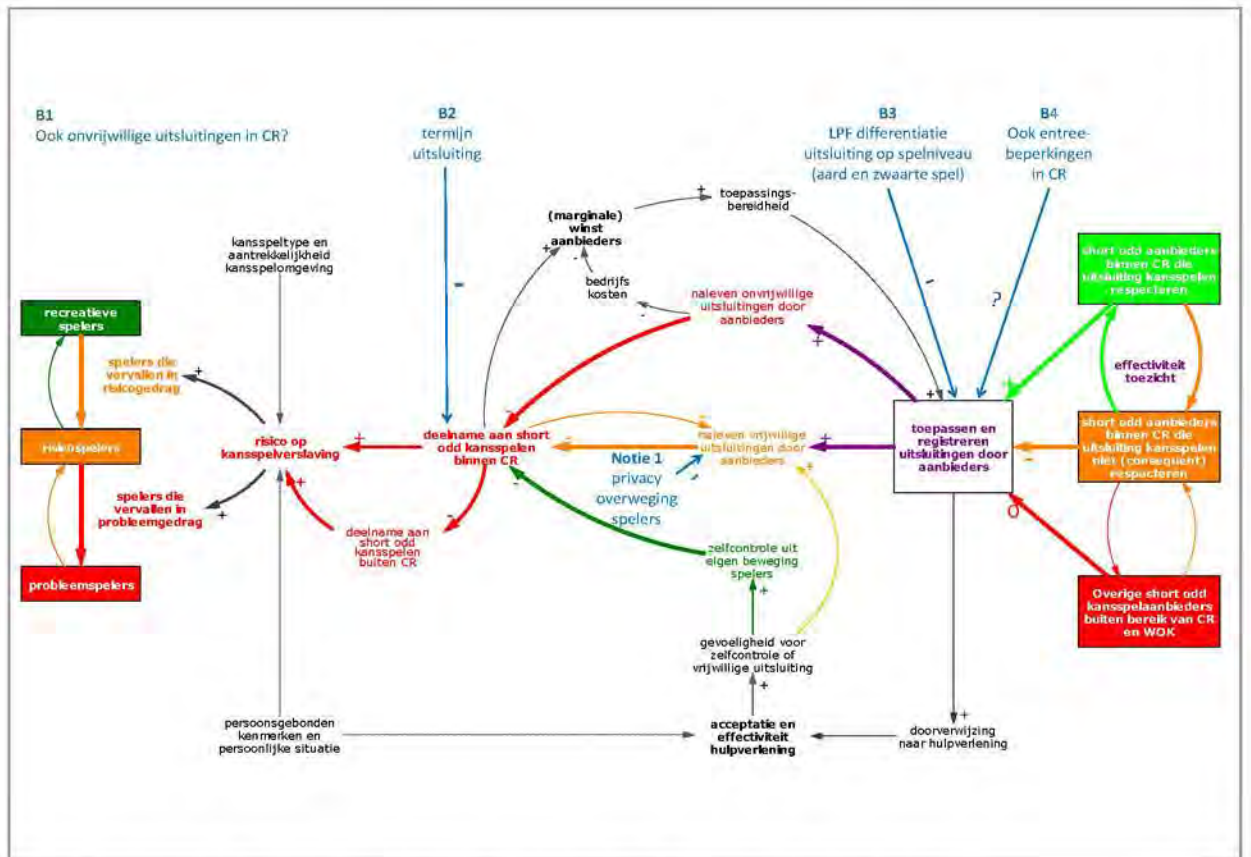
Een deel van de aanbieders grijpt het centraal register aan als argument om herziening van het spelaanbod door verschillende aanbieders op de agenda te plaatsen. De redenering is dat als voor het centraal register aan alle aanbieders dezelfde eisen worden gesteld ten aanzien van preventie, er ook een level playing field voor het spelaanbod zou moeten zijn. De monopoliepositie van Holland Casino voor het aanbieden van casinospelen zou dan volgens een deel van de aanbieders moeten komen te vervallen. De beleidskeuzes hierin kunnen van invloed zijn op het marktaandeel van aanbieders binnen de sector en daarmee op de winst.

*Inhoudelijke beleidskeuzes centraal register*

In de expertbijeenkomsten zijn inhoudelijke noties en beleidskeuzes ten aanzien van het centraal register geïdentificeerd. In figuur 2.4<sup>18</sup> zijn deze weergegeven.

---

<sup>18</sup> Zie bijlage 5 voor een groter formaat.



Figuur 2.4 Waar inhoudelijke beleidskeuzes ingrijpen op effectiviteit centraal register

### Notie 1 Privacyoverwegingen spelers

Aanbieders wijzen op het risico van privacygevoeligheid. De centrale registratie van uitsluitingen gekoppeld aan persoonsgegevens kan ertoe leiden dat spelers uit *privacyoverwegingen* terughoudend reageren op een voorstel voor vrijwillige uitsluiting. Het idee dat naast de aanbieder ook de overheid beschikt over informatie van spelers kan de bereidheid tot vrijwillige uitsluiting negatief beïnvloeden.

### Beleidskeuze 1 Ook onvrijwillige uitsluitingen in het centraal register?

Volgens de aanbieders en inhoudelijk experts zouden in het centraal register alleen de vrijwillige en niet de onvrijwillige uitsluitingen moeten worden geregistreerd. Het opnemen van onvrijwillige uitsluitingen roept fundamentele vragen op. Mag één aanbieder voor de hele vergunde markt bepalen dat een speler wordt uitgesloten van kansspelen? En is dit op grond van privacywetgeving toegestaan? Ook moet worden nagedacht over de vraag wie het entreeverbod oplegt en welke bezwaar- en beroepsmogelijkheden de speler in voorkomende gevallen heeft.

*Beleidskeuze 2 Termijn van uitsluiting?*

In de huidige situatie hanteren aanbieders verschillende termijnen van uitsluiting, variërend van drie maanden tot een jaar. Er zijn verschillende opvattingen over wat een verantwoorde termijn van uitsluiting is. Deskundigen geven aan dat voor zinvolle reflectie op het speelgedrag een periode van minimaal zes maanden zou moeten worden aangehouden. Aanbieders kunnen echter gebaat zijn bij een kortere termijn, want hoe langer de uitsluiting, hoe lager de deelname aan kansspelen door de doelgroep. En dat laatste is weer van invloed op de (marginale) winst van aanbieders.

*Beleidskeuze 3 Differentiatie op spelniveau?*

Aanbieders geven aan dat uitsluitingen per speltype mogelijk zouden moeten zijn, omdat er volgens hen grote verschillen zijn in het verslavingsrisico voor de verschillende typen kansspelen. Zo zou een speler ondanks een uitsluiting bij Holland Casino in een speelautomatenhal moeten kunnen blijven spelen, omdat daar de maximale inleg lager is (zwaarte spel). Een keuze voor uitsluitingen op spelniveau zal naar verwachting een dempende werking hebben op de effectiviteit van het centraal register. Spelers worden weliswaar uitgesloten voor een type short-odds kansspel, maar kunnen blijven deelnemen aan andere typen short-odds kansspelen. Het risico op kansspelverslaving wordt zo weinig geremd in de uitsluitingsperiode.

Preventie-experts en verslavingsdeskundigen geven juist aan dat geen onderscheid naar speltype moet worden gemaakt. Volgens hen wordt het verslavingsrisico niet bepaald door het type short-odds spel, maar door het feit dat het een short-odds spel betreft.

Het beleidsuitgangspunt is dat er geen differentiatie naar spelniveau komt, omdat verslaving niet afhankelijk is van het speltype. De uitsluiting gaat dus uniform voor alle spelsoorten gelden. Daarnaast is het uitgangspunt dat het centraal register geen onderscheid maakt tussen Holland Casino, speelhallen en online aanbieders: een uitsluiting zal voor de hele sector gelden.

*Beleidskeuze 4 Entreebeperkingen in centraal register?*

Een entreebeperking is een vorm van uitsluiting, waarbij de speler gelimiteerd de toegang wordt verschaft tot kansspelen. Deze vorm van uitsluiting wordt al toegepast door Holland Casino. Het is echter de vraag of entreebeperkingen in het centraal register moet worden opgenomen. Het centraal registreren zou van aanbieders verlangen dat alle bezoeken van alle spelers worden geregistreerd (hoe kan anders worden vastgesteld dat iemand te vaak een aanbieder bezoekt). Dit



vraagt om een operationeel en technisch complex systeem, dat om die reden disproportioneel wordt geacht. Beleidsuitgangspunt is dat entreebeperkingen niet centraal geregistreerd dienen te worden.

### 2.1.3 *Conclusie naar aanleiding van beleidstheorie*

Paragraaf 2.1 geeft antwoord op de vraag wat de beleidstheorie is en wat de beleidsuitgangspunten zijn voor het centraal register.

#### *Centraal register kan in theorie bijdragen aan verminderen risico kansspelverslaving*

Het conceptuele model laat zien dat het centraal register in theorie kan bijdragen aan het verminderen van het risico op kansspelverslaving. Centraal daarin staat het tegengaan van deelname aan short-odds kansspelen via uitsluitingen die een sectorbrede werking hebben. Dit betekent dat een speler met een uitsluiting in het centraal register niet door andere aanbieders wordt toegelaten. Helemaal sluitend is deze maatregel niet, omdat uitgesloten spelers kunnen uitwijken naar aanbieders van short-odds kansspelen die niet onder het bereik van het centraal register vallen.

#### *Randvoorwaarden voor een effectief centraal register*

Het model maakt ook duidelijk wat de randvoorwaarden zijn voor een effectief centraal register:

- 1 Het voeren van passief en actief kansspelbeleid door aanbieders van short-odds kansspelen, waaronder de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen in het centraal register.
- 2 Tijdige en juiste selectie van spelers die in aanmerking komen voor een vrijwillige uitsluiting (focus op doelgroep). Geen primaire focus op pathologische kansspelverslaafden (probleemspelers), maar juist op risicospelers die op weg zijn probleemgedrag te ontwikkelen.
- 3 De medewerking van de spelers zelf, die in moet stemmen met de vrijwillige uitsluiting. Transparantie richting spelers over de gevolgen van de uitsluiting en centrale registratie kan daar positief aan bijdragen.
- 4 Een goede toerusting van de toezichthouder (ksa) om ervoor te zorgen dat aanbieders het uitsluiten en centraal registreren consequent toepassen.
- 5 Hulpverlening (en capaciteit) die aansluit op de behoefte van betreffende risico- en probleemspelers.

#### *Beleidsontwikkelingen en beleidskeuzes*

Er zijn nog enkele beleidsvragen die de werking van het stelsel kunnen beïnvloeden. Op de eerste plaats blijkt dat aanbieders worstelen met (autonome) vraagstukken van een andere orde, namelijk de herziening van het stelsel die in het

Regeerakkoord van het Kabinet Rutte 2 is voorzien. Hoewel marktordening buiten de scope van deze impactanalyse valt, is dit wel waar de prioriteit van aanbieders naar uitgaat. Het centraal register staat daar niet los van, omdat beleidskeuzes op het gebied van de marktordening de grondhouding van aanbieders ten aanzien van het register kunnen beïnvloeden. Sterker nog, een deel van de eigenaren van speelautomatenhallen is tegen invoering van het centraal register.

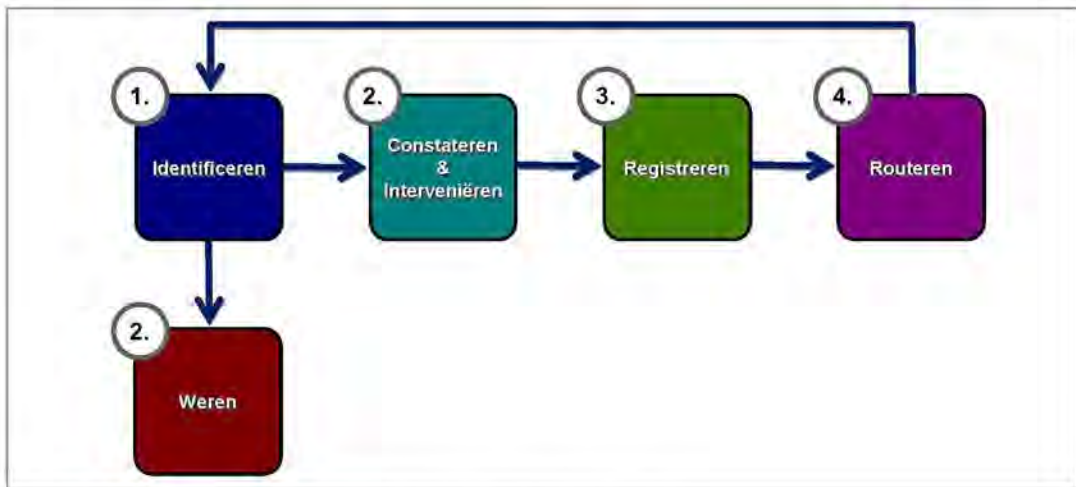
Het theoretisch kader en de gesprekken met de experts hebben ertoe bijgedragen dat een aantal voorliggende beleidskeuzes nu al gemaakt kan worden. Het betreft de volgende uitgangspunten:

- Het centraal register zal alleen vrijwillige en dus geen onvrijwillige uitsluitingen bevatten.
- Entreebeperkingen worden vanuit het oogpunt van proportionaliteit niet in het centraal register opgenomen.
- Er wordt geen onderscheid gemaakt in uitsluitingen naar spelvorm.
- Uitsluitingen in het centraal register gelden sectorbreed, dus voor Holland Casino, speelautomatenhallen en online spelen.
- Voor een goede bezinning en/of effectieve hulpverlening zouden centraal geregistreerde uitsluitingen ten minste een periode van 6 maanden moeten bestrijken.

Het uitdiepen van de inhoudelijke beleidskeuzes vergt inzicht in het beoogde proces van uitsluiten en centraal registreren van de doelgroep risicospelers. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de inrichting van dit proces.

## **2.2 Proces centraal register**

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het ideaaltypische proces rond de toepassing, centrale registratie en naleving van uitsluitingen eruit ziet. In figuur 2.5 is het beoogde proces op hoofdlijnen weergegeven met betrekking tot het vullen en toepassen van het centraal register.



Figuur 2.5 Processchema centraal register op hoofdlijnen

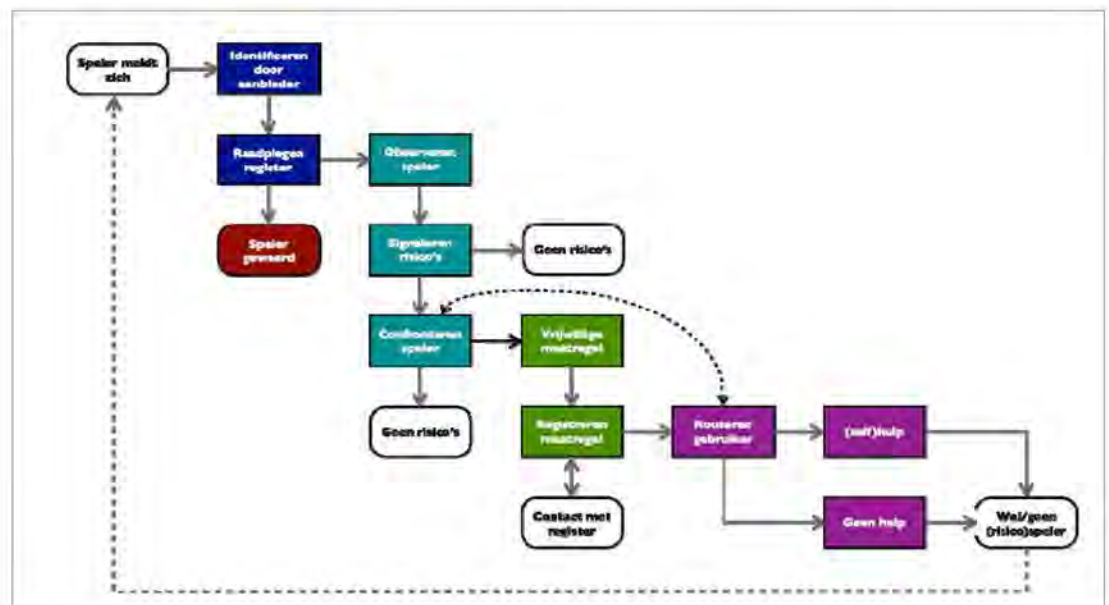
Het proces voor het registreren van uitsluitingen en vervolgens toepassen van het register bestaat uit 5 stappen.

1. *Identificeren*: de eerste stap is dat een speler zich aan de (virtuele) deur van een aanbieder meldt om te gaan spelen. Voor een effectief register is het een noodzakelijke voorwaarde dat een aanbieder de speler identificeert en vervolgens het register raadpleegt om na te gaan of de speler erin voorkomt.
2. *Weren*: als na identificatie blijkt dat de speler in het centraal register staat, zal de aanbieder de speler de toegang tot zijn pand of (online) speelomgeving moeten weigeren.
3. *Constateren & Intervenieren*: als blijkt dat de speler niet in het centraal register staat, kan deze gaan spelen. Het is vervolgens aan de aanbieder om eventueel risicovol speelgedrag te constateren. Hiertoe dient de aanbieder het speelgedrag te observeren en mogelijk risicovol speelgedrag te signaleren. Hoe dit gebeurt, zal verschillen tussen offline en online aanbieders, en kan ook per speltype variëren. Bij risicovol speelgedrag zal de aanbieder een interventie moeten plegen door de speler te confronteren met zijn speelgedrag. Dit kan in de vorm van een gesprek voor landbased aanbieders. Bij online aanbieders kan dit telefonisch of digitaal plaatsvinden.
4. *Registreren*: de interventie heeft als doel de risicospeler voor te stellen of ertoe te brengen zichzelf voor een bepaalde periode vrijwillig uit te sluiten van het spelen van kansspelen. Deze uitsluiting moet in het centraal register worden geregistreerd. Dit kan door de aanbieder of door de speler zelf gedaan worden.
5. *Routeren*: na een uitsluiting zal de aanbieder de speler routeren. Hieronder wordt verstaan dat hij de speler suggesties aandraagt waar hij terecht kan om het speelgedrag te veranderen. Dit kan variëren van het voorstellen van een 'afkoelingsperiode' (zonder hulp) tot het aanbieden van informatie over of

doorsturen naar verslavingshulp. Overigens komt het voor dat een speler zonder uitsluiting na een gesprek wordt gerouteerd richting hulpverlening, waarna eventueel bij een nieuw bezoek een vervolgesprek volgt.

Na het routeren kan de (voormalige) speler zich weer melden bij een aanbieder. Doet hij dat tijdens de periode van uitsluiting, dan zal de aanbieder hem na identificatie weren. Meldt hij zich na de uitsluitingsperiode, dan wordt hij weer toegelaten om te spelen.

De onderdelen van het proces op hoofdlijnen zijn in figuur 2.6<sup>19</sup> nader uitgewerkt.



Figuur 2.6 Processchema centraal register

De processtappen die in de figuur zijn weergegeven, kunnen uit verschillende activiteiten bestaan voor aanbieders, de toezichthouder en/of hulpverleners. Welke activiteiten dit precies zijn en hoe deze ingevuld moeten worden, is in veel gevallen een beleidskeuze, die bepalend kan zijn voor de effectiviteit van het centraal register. Deels zijn deze keuzes al gemaakt, deels moet nog besloten worden hoe en door wie de processtappen moeten worden uitgevoerd.

Hierboven zijn de processtappen van een uitsluiting in het centraal register toegelicht. Voor het daadwerkelijk ontwerpen van het centraal register, moeten ook inzichtelijk zijn wat de processtappen zijn ten aanzien van beheer en toezicht.

<sup>19</sup> Zie bijlage 6 voor een groter formaat.



### 3 Gevolgen van het centraal register

In dit hoofdstuk wordt ingegaan in de wijze waarop het proces voor uitsluiting en de centrale registratie ervan nader kan worden ingevuld en welke gevolgen dat heeft voor de aanbieders en de kansspelautoriteit (ksa).

#### 3.1 Bevindingen ten aanzien van de impact op de sector

Deze paragraaf beschrijft wat de impact is van het centraal register op de bedrijfsprocessen van de verschillende aanbieders. Hierbij wordt voor elke (soort) aanbieder per processtap aangegeven hoe dit kan of moet worden uitgevoerd en wat deze aanbieder eventueel dient te doen om de processtap in de bedrijfsprocessen door te voeren. De paragraaf sluit af met een matrix waarin de impact schematisch is weergegeven.

##### 3.1.1 *Identificeren van spelers en het raadplegen van het register*

Deze stap bestaat uit het identificeren van de speler door de aanbieder en het vervolgens raadplegen van het register om na te gaan of de speler een uitsluiting heeft. Deze stap is een randvoorwaarde voor een effectief centraal register.

##### Holland Casino

Holland Casino registreert nu al iedere speler bij het eerste bezoek en identificeert deze speler bij ieder volgend bezoek aan een van de vestigingen. Bij de identificatie wordt het eigen register van Holland Casino geraadpleegd om na te gaan of de betreffende speler uitgesloten is. Dit bestaande proces bij Holland Casino sluit goed aan op de processtap Identificeren als onderdeel van een effectief centraal register.

##### Speelautomatenhallen

Bij speelautomatenhallen moet onderscheid gemaakt te worden tussen grote en kleine hallen<sup>20</sup>. Bij de grote hallen zit er personeel aan de deur die een welkomsten leeftijdscontrolefunctie hebben. Uitbreiding van deze taak naar identificatie van elke bezoeker is een lastenverzwaring, maar deze is relatief laag.

Anders is het voor de kleine hallen, waar vaak maar één of twee personen aanwezig zijn. Deze medewerkers hebben op dit moment een uitgebreid en divers takenpakket. Identificatie van alle bezoekers en het vervolgens raadplegen van het

<sup>20</sup> De verdeling tussen grote hallen en kleine hallen is bij de VAN niet bekend.

register zou een personele lastenverzwaring betekenen, aangezien dit een toegewijde taak aan de deur met zich meebrengt. Daarmee is het voor de medewerker niet langer mogelijk tegelijkertijd andere taken uit te voeren. Voor kleine hallen kan de verplichte identificatie dan ook betekenen dat extra personeel moet worden aangetrokken. Naast de personele kosten, zullen speelhallen aanpassingen moeten doorvoeren om te kunnen identificeren. Voor zover de huidige infrastructuur nog niet toereikend is, betekent dit extra investeringskosten voor bijvoorbeeld de verbouwing van het pand of de ingang, de aanschaf van hardware en software.

Een exploitant van speelhallen die in België ervaring heeft opgedaan met centrale registratie van uitsluitingen en daarmee de verplichte identificatie aan de deur uitvoert, heeft aangegeven dat hierdoor uitsmijters (voor ongewenst publiek, zoals ruziezoekers) niet langer nodig waren, met een kostenbesparing als gevolg.

#### Online aanbieders

Bij de relevante grote online aanbieders is al sprake van registratie van elke speler en veel aanbieders vereisen ook een bepaalde vorm van identificatie (hoe dit gebeurt, is deels afhankelijk van regelgeving van de landen waar zij aanbieden). Sommige aanbieders werken met een centraal register (bijvoorbeeld in Denemarken en België) en hebben dus ervaring met dit soort werkprocessen. Dit geldt echter niet voor alle aanbieders en alle spelen. De impact op de bedrijfsprocessen hangt enerzijds af van de wijze waarop het vergunningstelsel voor online kansspelen zal worden vormgegeven ten aanzien van registratie en identificatie van spelers. Anderzijds hangt de impact af van de mate waarin de vergunde aanbieders al vergelijkbare processen hebben ingericht. De verwachting van de online aanbieders waarmee gesprekken zijn gevoerd, is dat de impact relatief laag is (namelijk een technische interventie aansluitend maken op eigen registratieprocessen).

#### 3.1.2

##### *Weren*

Als na identificatie blijkt dat een speler in het centraal register staat, zal de aanbieder de speler de toegang tot zijn (online) spelomgeving moeten weigeren.

#### Holland Casino

Niets wijst erop dat Holland Casino spelers die op basis van hun eigen registratie niet toegelaten mogen worden, toch toelaat. Het weigeren van spelers op basis van het centraal register zal dan ook naar verwachting weinig impact hebben op de bedrijfsprocessen van Holland Casino.

Speelautomatenhallen

Het weren van spelers op het moment dat sprake is van een uitsluiting vereist dezelfde inzet van daartoe opgeleid personeel als beschreven onder identificatie. Daar waar in speelhallen gebruik wordt gemaakt van witte lijsten, heeft men ervaring met weren en zal de impact op de bestaande bedrijfsprocessen beperkt zijn. De toepassing van witte lijsten vindt echter op beperkte schaal plaats.

Online aanbieders

Op het moment dat een online aanbieder is aangesloten op het centraal register en er sprake is van een uitsluiting vereist het weinig (digitale) inzet van deze aanbieder om de speler daadwerkelijk te weren.

## 3.1.3

*Constateren en interveniëren*

Het is aan de aanbieder om risicovol speelgedrag te constateren, door het gedrag van spelers te observeren en risico's te signaleren. Bij risicovol speelgedrag zal de aanbieder een interventie moeten plegen door de speler met zijn gedrag te confronteren. Dit kan in de vorm van een gesprek voor landbased aanbieders. Bij online aanbieders kan dit telefonisch of digitaal plaatsvinden.

Holland Casino<sup>21</sup>

Holland Casino voert momenteel een actief beleid ten aanzien van verslavingspreventie. Spelers worden door opgeleid personeel geobserveerd en aangesproken. Hierbij wordt getracht een speler die daar baat bij heeft tot het inzicht te brengen dat een vrijwillige uitsluiting zinvol is. Op het moment dat een speler zichzelf wil laten uitsluiten, wordt deze maatregel in het eigen systeem geregistreerd. Uitbreiding van deze registratie naar het centraal register zal enige aanpassing van het bedrijfsproces vergen, maar geen grote impact hebben.

Speelautomatenhallen

Op grond van de verplichtingen die uit wet- en regelgeving voortvloeien, is in elke speelautomatenhal een persoon aanwezig die over voldoende kennis en inzicht beschikt met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden verslavingsrisico's. De mate waarin actief invulling wordt gegeven aan het benaderen van spelers om hen tot vrijwillige uitsluiting te bewegen, verschilt per hal. Daarnaast voeren veel hallen een passief preventiebeleid (zoals waarschuwingsteksten, foldermateriaal, visitekaartjes AGOG). Een verplichting tot

---

<sup>21</sup> De impact van een eventuele verkoop van Holland Casino is niet meegenomen in deze analyse. Dit is wel relevant op het moment dat Holland Casino ophoudt te bestaan, en dus mogelijk ook de voorwaarden en afspraken rondom het actieve preventiebeleid van Holland Casino niet meer gelden.



een actievere benadering van spelers om hen tot een vrijwillige uitsluiting te brengen, zou een lastenverzwaring met zich meebrengen. Aangezien voor speelautomaten in hallen nu al strikte wettelijke regels gelden die zien op verslavingspreventie, doet zich de vraag voor of aan speelhallen een extra verplichting moet worden opgelegd ten aanzien van observeren en interveniëren.

#### Online aanbieders

Daar waar landbased aanbieders hun interventies op subjectieve indicatoren baseren (afwijkend gedrag van spelers is moeilijk te objectiveren), bestaat voor online aanbieders de mogelijkheid afwijkend spelgedrag op basis van een combinatie van een aantal objectieve indicatoren vast te stellen. Een aantal online aanbieders doet al onderzoek naar deze indicatoren en welke combinaties van indicatoren relevant zijn. Ook hier blijft uiteindelijk de afdeling 'responsible gaming' maatwerk leveren in de relatie met de speler die zich bijvoorbeeld online misdraagt.

In de gesprekken die zijn gevoerd met online aanbieders komt naar voren dat het principe van 'informed adult choice' veel wordt toegepast in het preventiebeleid. Dit principe gaat uit van de eigen beslissingscapaciteit van volwassenen, mede op basis van de informatie die door de aanbieders ter beschikking wordt gesteld. Veel online aanbieders maken gebruik van de mogelijkheid spelersprofielen in te stellen. Sommige aanbieders gebruiken defaultsettings, en bijna alle aanbieders bieden een scala aan instrumenten aan die helpen het spelen 'verantwoord te houden' (time out, uitsluiten, inzetlimieten, zelftesten etc.).

De impact van het centraal register voor online aanbieders zal ook in deze processtap afhankelijk zijn van de voorwaarden die aan een vergunning voor online aanbod worden verbonden.

#### *3.1.4 Registreren uitsluiting*

De interventie heeft als doel de risicospeler ertoe te brengen zichzelf voor een bepaalde periode vrijwillig uit te sluiten van het spelen van kansspelen. Deze uitsluiting zal in het centraal register geregistreerd moeten worden. Het registreren kan door de aanbieder, op verzoek en met instemming van de speler gedaan worden, of door de speler zelf.

#### Holland Casino

Momenteel worden de bij Holland Casino opgelegde uitsluitingen in het eigen register opgenomen. Registratie van de maatregelen in het centraal register zal (op

het moment dat het register 'draait') relatief weinig impact hebben op dit bedrijfsproces.

#### Speelautomatenhallen

Het centraal registreren van vrijwillige uitsluitingen door de aanbieders in speelautomatenhallen, is een nieuwe processtap en kan een relatief grote impact hebben op de bedrijfsprocessen van de hallen. De impact is afhankelijk van de inrichting van het centraal register, het aantal vrijwillige uitsluitingen dat centraal geregistreerd moet worden en de mogelijkheid voor spelers om zelf hun uitsluiting te registreren. Ook hier kunnen verschillen zijn in de impact op kleine en grote speelhallen.

#### Online aanbieders

Vanwege de digitale mogelijkheden voor online aanbieders kan de registratie van een opgelegde uitsluiting automatisch worden verwerkt. Ook voor de aanbieders die nog geen ervaring hebben met centrale registratie zal dit naar verwachting weinig impact hebben op de bedrijfsprocessen.

### 3.1.5

#### *Routeren*

Na een uitsluiting zal de aanbieder de speler routeren. Hieronder wordt verstaan dat hij de speler suggesties aandraagt waar deze terecht kan om het speelgedrag te veranderen tijdens de periode van uitsluiting. Dit kan variëren van het aanbieden van informatie over verslavingshulp tot het doorsturen naar deze vorm van hulp.

#### Holland Casino

Volgens Holland Casino is op dit moment sprake van ongeveer 2.500 doorverwijzingen per jaar naar hulpverlening, waarvan circa veertig richting de verslavingshulp en de rest naar HANDS (telefonische hulplijn). Daarnaast voert Holland Casino 'terugkeergesprekken' met alle spelers die terugkeren na een uitsluiting. Omdat Holland Casino dit nu al doet, is de impact van het centraal register op dit punt beperkt.

#### Speelautomatenhallen

Van de speelautomatenhallen zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal doorverwijzingen naar hulpverlening. Het op actievere wijze invulling geven aan deze processtap zal naar verwachting een relatief grote impact hebben op de bedrijfsprocessen van de speelautomatenhallen.

### Online aanbieders

Het routeren van spelers door buitenlandse online aanbieders naar de Nederlandse verslavingshulp vraagt van de aanbieders om relaties met de hulpverlening aan te gaan en te onderhouden. Dit zal vooral om een investering van tijd in de aanloop naar het register vragen. De verwachting is dat dit een middelmatige impact heeft op de online aanbieders.

#### 3.1.6

#### *Samenvattend*

In tabel 3.1 wordt op schematische wijze invulling gegeven aan bovenstaande constatering, waarbij als uitgangspunt geldt dat het om de realisatie van een *effectief* centraal register gaat. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een hoge, lage en middelmatige impact op de huidige werkprocessen van de diverse aanbieders.

	<b>Holland Casino</b>	<b>Speelautomatenhallen</b>	<b>Online aanbieders</b>
<i>Identificeren (en registreren) en raadplegen register</i>	Laag	Hoog <sup>22</sup>	Laag <sup>23</sup>
<i>Weren</i>	Laag	Midden	Laag
<i>Constateren en interveniëren</i>	Laag	Hoog <sup>24</sup>	Midden <sup>25</sup>
<i>Registreren maatregel</i>	Laag	Midden <sup>26</sup>	Laag
<i>Routeren</i>	Laag	Hoog <sup>27</sup>	Midden

Tabel 3.1 Impact processtappen centraal register op aanbieders

## 3.2 **Bevindingen ten aanzien van de werklast en impact op de kansspelautoriteit**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de impact van het centraal register op de werkzaamheden van de ksa met betrekking tot beheer en toezicht.

<sup>22</sup> Afhankelijk van bestaande inrichting speelhal.

<sup>23</sup> Afhankelijk van regulering online kansspelen.

<sup>24</sup> Afhankelijk van wel/niet verplichting actievere interventie.

<sup>25</sup> Afhankelijk van regulering online kansspelen.

<sup>26</sup> Afhankelijk van inrichting, aantal uitsluitingen, omvang speelhal en wie registreert.

<sup>27</sup> Afhankelijk van wel/niet verplichting actievere routering.

De introductie van het centraal register appelleert aan de taakopdracht van de ksa, zoals genoemd in artikel 33b Wok, namelijk het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. De ksa ziet de introductie van het centraal register als een van de mogelijkheden om effectief bij te dragen aan het voorkomen en beperken van kansspelverslaving .

Effectief beheer van en toezicht op het centraal register kan door de ksa slechts worden uitgevoerd binnen de volgende randvoorwaarden:

- Wet- en regelgeving die de ksa de benodigde bevoegdheden geeft, en het veld de benodigde verplichtingen oplegt om actief medewerking te verlenen aan het centraal register.
- Voldoende bereidheid van marktpartijen om uitvoering te geven aan de operationalisering van het centraal register.
- Voldoende middelen om het systeem effectief in te richten, te beheren en toezicht uit te oefenen.

### 3.2.1 *Initiële gevolgen voor de ksa*

De ksa zal een ICT-systeem moeten inrichten. Hiertoe zullen vooraf de eisen die aan het systeem moeten worden gesteld worden geïnventariseerd. Het gaat dan om zaken als de systeembeveiliging, het aantal aansluitingen via beveiligde lijnen vanuit de kansspelaanbieders, rechtstreekse aanmelding via de website van de ksa (bijvoorbeeld via DigiD), de te registreren gegevens en het toegangsbeheer voor raadpleging, inzage en wijzigingen.

Bij de opzet van het systeem moeten in samenspraak met de aanbieders formulieren en procedures tot uitsluiting worden ontwikkeld, waaronder een raadpleeg- en aanmeldprocedure voor de aanbieders. Dit kan worden gerealiseerd binnen het geheel van nog in te richten en in te regelen processen voor toezicht.

Het voorgaande betekent dat voorafgaand aan de introductie van het centraal register de nodige inspanningen en investeringen van de ksa worden gevraagd. Gelet op het te volgen wetgevingstraject verwacht de ksa dat er voldoende tijd is om zich op het beheer en toezicht van het centraal register voor te bereiden. De verwachte impact van de voorbereidingsfase op de ksa is middelmatig.

Het beheer van en toezicht op het centraal register betekent voor de ksa een toename van de omvang van toezichtstaken. Dit biedt ook een kans om meer concreet invulling te geven aan het voorkomen en beperken van kansspelverslaving.

In de volgende paragrafen wordt per processtap aangegeven waar voor de ksa extra werklast kan ontstaan.

### 3.2.2 *Identificeren van spelers en het raadplegen van het register*

#### Beheer

De ksa is ervoor verantwoordelijk dat kansspelaanbieders het centraal register kunnen raadplegen, zodat na de identificatie de gegevens van een speler kunnen worden getoetst aan het centraal register. Welke data daartoe uiteindelijk (mogen) worden opgeslagen door de ksa, hangt onder andere af van wat de privacywetgeving hierover toestaat (hoofdstuk 4 gaat hier dieper op in).

Na een terugkoppeling door het register dient een kansspelaanbieder een speler toe te laten of te weigeren. Het kan (zeker in de opstartfase) niet worden uitgesloten dat er behoefte is aan een helpdesk die eventuele vragen over het centraal register kan beantwoorden. Daartoe zal de nodige personele bezetting beschikbaar moeten zijn. De verwachting is dat beheer van deze processtap een middelmatige impact heeft op de ksa.

#### Toezicht

De ksa zal de toepassing van toegangscontrole door Holland Casino en de speelautomatenhallen moeten bewaken via periodieke controles. Voor online aanbieders moet worden beoordeeld of een voldoende sluitend registratiesysteem van spelers aanwezig is. Controle op de juiste toepassing van de toegangsprocedure zal steekproefsgewijs gebeuren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van mystery guests die de toegangsprocedure doorlopen. Als de ksa constateert dat een aanbieder niet consequent toegangscontroles uitvoert, kan de ksa sancties opleggen. De impact van het toezicht bij deze processtap wordt op laag ingeschat.

### 3.2.3 *Constateren en interveniëren*

#### Beheer

In de nota curriculum cursussen kansspelproblematiek<sup>28</sup> is de invulling van het cursusaanbod voor medewerkers van speelautomatenhallen voorzien, naast een tweejaarlijkse evaluatie met de branche en GGZ Nederland. Er zal een onderdeel over het centraal register moeten worden toegevoegd aan het cursusaanbod en de evaluatie. Met de online aanbieders zal, in lijn met wat voor offline bestaat, een cursus over kansspelverslavingsproblematiek moeten worden ontwikkeld voor

---

<sup>28</sup> Deze nota is op 26 november 2012 aangeboden aan de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie

medewerkers van de klantenservice van online aanbieders. De uitwerking hiervan heeft naar verwachting een lage impact.

### Toezicht

Toezicht op hoe kansspelaanbieders concreet invulling geven aan het observeren en aanspreken van risicospelers en probleemspelers is vrijwel onmogelijk. Dit gebeurt op dit moment dan ook nog niet. Anders dan via de inhoud van de cursussen kansspelproblematiek, is niet bepaald wat de criteria zijn om aan de zorgplicht van de kansspelaanbieders concreet invulling te geven. Het is daarom nu niet aan te geven hoe de ksa kan controleren of aanbieders hun zorgplicht nakomen. De inrichting van het centraal register kan echter een kans bieden om daar wel invulling aan te geven.

Een mogelijke invulling kan bestaan uit de ontwikkeling van een benchmark voor toezicht op toepassing van het centraal register. In de benchmark kan op basis van periodieke controle het gemiddeld aantal uitsluitingen per aanbieder en locatie ten opzichte van het aantal raadplegingen worden opgenomen. Bij opvallende afwijkingen kan de ksa de betreffende aanbieder vragen om een toelichting op het afwijkend aantal geregistreerde uitsluitingen of raadplegingen in zijn vestiging. Als de ksa op basis daarvan constateert dat de aanbieder de regels niet naleeft, kan de ksa een sanctie opleggen.

Het toezicht- en handhavingskader ten aanzien van het centraal register moet voorafgaand aan de implementatie zijn vastgesteld en met de kansspelaanbieders zijn gecommuniceerd. Aanbieders moeten op de hoogte zijn wat de ksa van hen verwacht en welke mogelijke sancties kunnen volgen bij geen of onvoldoende naleving. De verwachting is dat het toezicht in deze processtap een middelmatige tot hoge impact op de ksa heeft.

#### 3.2.4 *Registreren uitsluiting*

##### Beheer

De kansspelaanbieders dienen 24 uur per dag, 7 dagen per week het systeem te kunnen raadplegen. Indien de registratie van uitsluitingen per aanbieder en locatie in het register wordt vastgelegd, kan dit bijdragen aan een te ontwikkelen benchmark als toezichtsinstrument.

Als spelers zelf de mogelijkheid krijgen om zich rechtstreeks bij de ksa via een formulier of via een website te laten uitsluiten, is het aan de ksa om deze aanvragen te verwerken. In hoeverre spelers daar in de praktijk gebruik van zullen maken, is

moeilijk in te schatten. De impact van het beheer wordt voor deze processtap op laag tot middelmatig geschat.

#### Toezicht

De ksa zal over mogelijkheden moeten beschikken om onderzoek te kunnen doen of de registratie van een uitsluiting te wijzigen, voor het geval een speler klachten heeft of van mening is dat hij ten onrechte in het register is opgenomen. De extra werklast zal afhankelijk zijn van de frequentie van dit soort incidenten. Inzage in de gegevensbestanden zou voorbehouden moeten blijven aan de ksa en mag in beginsel slechts gebruikt worden voor de afhandeling van klachten of correctie van de registratie. Spelers van wie een uitsluiting is geregistreerd, hebben het recht om zelf hun gegevens in te zien. De verwachting is dat het toezicht in deze processtap een lage tot middelmatige impact heeft.

### 3.2.5

#### *Routeren*

##### Beheer

Indien de termijn van uitsluiting op 6 maanden wordt bepaald, lijkt een automatische vrijval van de registratie na 6 maanden voor de hand te liggen. Het is van belang dat spelers de uitsluitingsperiode zo benutten dat het verslavingsrisico in die periode afneemt. De kansspelaanbieders moeten hiertoe in samenspraak met de verslavingshulp (en eventueel onder regie van de ksa) goede informatiemiddelen ontwikkelen voor de juiste doorgeleiding naar hulpverleners van spelers met een uitsluiting. Deze middelen moeten voortdurend bij de aanbieders beschikbaar zijn. Het is belangrijk dat in de hiervoor genoemde inrichting van de cursussen kansspelverslavingsproblematiek ook aandacht is voor de tijdige inzet van de juiste middelen. Daarbij kan ook gedacht worden aan zelfhulpprogramma's via internet. De impact van het beheer bij deze processtap wordt op laag ingeschat.

##### Toezicht

Het is van belang dat het register regelmatig gecontroleerd wordt op het tijdig beëindigen van de registratie van uitsluitingen.

Verder kan bij de offline aanbieders in het kader van periodieke controles de beschikbaarheid van informatiemateriaal over hulpverlening worden meegenomen. In het kader van het toezicht op de websites van online aanbieders zal de controle op de aanwezigheid van banners en verwijzingen naar (zelf)hulpverlening worden meegenomen. De impact van het toezicht bij deze processtap wordt op laag ingeschat.

Naast het beheer en toezicht van de processtappen heeft de ksa ook een taak om te voorkomen dat het centraal register niet misbruikt wordt en om ervoor te zorgen dat het na te streven doel niet in gedrang komt.

### 3.2.6 *Samenvattend*

In tabel 3.2 is de impact van het centraal register op de werklust van de ksa per processtap weergegeven voor beheer en toezicht.

	<b>Beheer</b>	<b>Toezicht</b>
<i>Inrichting en opzet processen register</i>	Midden	Midden
<i>Identificeren / controleren register / weren</i>	Midden	Laag
<i>Observeren/ signaleren/ confronteren</i>	Laag	Midden / Hoog
<i>Vrijwillige maatregel/ registreren maatregel</i>	Laag / Midden	Laag / Midden
<i>Routeren gebruiker</i>	Laag	Laag

Tabel 3.2 Impact processtappen centraal register op ksa

De ksa heeft als taak het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. Het centraal register uitsluitingen kan hieraan bijdragen. Het beheer van en de toezichthoudende werkzaamheden in het kader van een centraal registratiesysteem door de ksa brengen extra werklust met zich mee. Het toezicht zal zich vooral richten op controle via het ontwikkelen van een benchmark waarin de ksa vergelijkende cijfers samenstelt over gebruik van het register op grond waarvan kansspelaanbieders zo nodig kunnen worden aangesproken. Daarmee is met de benchmark voor toepassing van het centraal register een signalerend middel voorhanden om toezicht uit te oefenen door de ksa op de uitvoering van het observeren en aanspreken van risico- en probleemspelers door de kansspelaanbieders. Daarnaast kan toezicht worden gehouden door middel van periodieke controles en de mogelijke inzet van mystery guests.

Samenvattend zal de invoering van het centraal register een uitbreiding betekenen van de toezichthoudende werkzaamheden van de ksa en tevens een belangrijk aantal beheersmatige werkzaamheden met zich meebrengen. Dit zal op de totale werkzaamheden van de ksa naar verwachting een overwegend middelgrote impact hebben. Daarnaast betekent de inrichting van het centraal register een initiële investering in de bouw en inrichting van het systeem, brengt het systeem operationele kosten met zich mee en kunnen er kosten gemoeid zijn met de uitbesteding van bepaalde controlewerkzaamheden.





## 4 Privacy-aspecten centraal register

Een van de deelvragen in de impactanalyse richt zich op de gevolgen van het inrichten van het centraal register op de privacy van spelers. Dit onderdeel zou in een aparte impactanalyse (privacy impact analyse, ofwel PIA) aan bod moeten komen. Tijdens de verkennende fase van de PIA is echter duidelijk geworden dat de privacy-aspecten van het centraal register meer impact kunnen hebben dan oorspronkelijk is aangenomen. De verkennende fase is daarom naar voren gehaald. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen uit die verkennende fase.<sup>29</sup>

Het centraal register heeft als doel bij te dragen aan het tegengaan van gokverslaving. Het gaat uit van registratie van uitsluitingen, gekoppeld aan persoonsgegevens van spelers. Hierbij kunnen privacy-aspecten een belangrijke rol spelen. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd met welke juridische gronden uit de privacy-wetgeving onder meer rekening moet worden gehouden bij de verwerking van persoonsgegevens. Vervolgens wordt ingezoomd op het centraal register en ten slotte volgen de conclusie en aanbevelingen.

### 4.1 Juridische gronden

Bij de verwerking van persoonsgegevens is er op basis van internationale en nationale regelgeving een aantal gronden waarmee rekening moet worden gehouden.

#### Internationale regelgeving

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is gewaarborgd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel geeft aan dat inmenging van enig openbaar gezag niet is toegestaan, tenzij bij wet voorzien en het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 8 EVRM bepaalt ook dat de lasten niet evenredig zwaar mogen zijn in relatie tot de te dienen doelen (proportionaliteitsbeginsel).

---

<sup>29</sup> Deze fase bestond uit interviews met privacy-deskundigen van het servicecentrum privacy en veiligheid, directie wetgeving en de contactpersoon PIA van het ministerie van BZK (zie bijlage 1).

### Nationale regelgeving

Op nationaal niveau zijn de Grondwet (GW) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van belang. In de Grondwet betreft het artikel 10 eerste lid, dat gaat over het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het artikel schrijft voor dat inbreuken op de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens de wet in formele zin moeten zijn geregeld. Daarnaast verlangt het van de wetgever maatregelen over het omgaan met persoonsgegevens. De Wbp gaat over de bescherming van persoonsgegevens en geeft daarvoor regels. Deze regels stellen onder andere dat bij het verwerken van persoonsgegevens sprake dient te zijn van een gerechtvaardigd doel (noodzaak), proportionaliteit, subsidiariteit en een rechtmatige grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens. Een ander belangrijk onderdeel van de Wbp houdt in dat er niet méér gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken (dataminimalisatie).

## **4.2 Centraal register en privacy**

Bij het bespreken van privacy-aspecten van het centraal register wordt aangesloten bij de eerder beschreven processtappen.

### *4.2.1 Identificeren van spelers en het raadplegen van het register*

Met de inrichting van het centraal register wordt beoogd een centrale registratie van uitsluitingen van kansspelen te realiseren. Hierbij is sprake van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de Wbp.

De Wbp schrijft voor dat eenduidig wordt bepaald welk doel de verwerking van persoonsgegevens dient. Dit doel dient rechtmatig te zijn en er dient een grondslag in de zin van de Wbp aanwezig te zijn voor de gegevensverwerking. Ten eerste dient men de gegevensverwerking te toetsen aan het proportionaliteitsbeginsel: staat de inbreuk op de privacy in verhouding tot het doel van de verwerking? En vervolgens aan het subsidiariteitsbeginsel: is er geen andere, minder ingrijpende wijze waarop dat doel kan worden bereikt?

Het doel van de registratie van personen in het centraal register is een bijdrage te leveren aan het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving door de kansspelautoriteit (ksa) door het bieden van een voorziening voor kansspelaanbieders om klanten die zich vrijwillig (toestemming in de zin van de Wbp, zie hieronder) willen laten uitsluiten voor de toegang tot kansspelen, centraal te registreren.

*Grondslag register instellen en beheerder register*

De ksa heeft momenteel geen grondslag om een register bij te houden van spelers die zelf hebben aangegeven uitgesloten te willen worden. In de Wet op de kansspelen (Wok) zou daarvoor een wettelijke basis opgenomen moeten worden dat de ksa een register beheert voor het hierboven omschreven doel. De ksa heeft in het kader van zijn publiekrechtelijke taak geen verdere rol. De privacywetgeving vereist daarom dat de vraag wordt beantwoord op grond waarvan de ksa als overheidsorganisatie toegang zou moeten hebben tot persoonsgegevens. Onder de huidige regelgeving zou het beheer bij een Trusted Third Party belegd moeten worden.

*Grondslag registratie: toestemming betrokkene*

Op grond van artikel 8 sub a Wbp kan de registratie van personen in het centraal register tot stand komen indien de betrokkene hier zijn ondubbelzinnige toestemming voor heeft gegeven. Omdat het centraal register zich richt op de preventie van kansspelverslaving kan het zijn dat het bij de registratie van gegevens in het register gaat om het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 16 Wbp. In dat geval kan de registratie op grond van artikel 23 lid 1 sub a Wbp alleen indien de betrokkene hier uitdrukkelijke toestemming voor heeft gegeven. Deze ondubbelzinnige en uitdrukkelijke toestemming is gebonden aan een aantal vereisten<sup>30</sup>. De betrokkene dient dan volledig geïnformeerd te zijn over de verwerking en de eventuele consequenties, zodat hij een afgewogen beslissing kan nemen. De betrokkene kan in dat geval niet gedwongen worden en kan ook te allen tijde zijn toestemming weer intrekken. Hij moet dus ook informatie krijgen over de wijze waarop hij de registratie kan stopzetten. Het is aan te bevelen de speler officieel om toestemming te vragen en een toestemmingsverklaring te laten tekenen.

*Grondslag identificeren en controleren door kansspelaanbieders*

De kansspelaanbieders zullen het centraal register moeten raadplegen bij elke bezoeker. Er dient daarom een vorm van een identiteitscontrole plaats te vinden met daaraan gekoppeld een toets aan het centraal register. Hiervoor dient in de Wok een bepaling opgenomen te worden. Daarnaast moeten aan de vergunningverlening voorschriften worden gekoppeld, waaronder de verplichting voor de aanbieders tot het opstellen van een huisreglement. Bij het vormgeven van een identificatieplicht kunnen de richtsnoeren 'Identificatie en verificatie van

---

<sup>30</sup> Voor een uitgebreide toelichting op het toestemmingsvereiste en de informatieplicht, zie de recente bevindingen van het College Bescherming persoonsgegevens, "Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens door Albert Heijn B.V. in het kader van de AH Bonuskaart... Bonus", Z2012-00068, november 2012 (p.71 e.v.).

persoonsgegevens' van het College bescherming persoonsgegevens behulpzaam zijn.

### *Beveiliging*

De verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens moet passende maatregelen nemen voor de beveiliging van het systeem en het tegengaan van onrechtmatig gebruik. Vooraf moet besloten worden wie het centraal register mag raadplegen, wie geautoriseerd toegang heeft en hoe dit wordt gecontroleerd. Alleen die instanties en personen voor wie het in het kader van het doel noodzakelijk is om de gegevens in te zien, mogen toegang hebben tot een (zo beperkt mogelijke) set van gegevens. Aangezien het hier kan gaan om bijzondere persoonsgegevens dient het beveiligingsniveau hoog te zijn. Door een Trusted Third Party het register te laten beheren wordt een waarborg ingebouwd. Het register mag verder niet vrij doorzoekbaar zijn voor aanbieders. Een "hit/no hit"-bevraging is de meest privacyvriendelijke methode.

### *Overige waarborgen*

Er zullen regels omtrent de bewaartermijn en het aanbrengen van correcties in het systeem moeten worden vastgesteld. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de rechten van de speler. De speler moet geïnformeerd worden over welke gegevens worden verwerkt, de doeleinden, de gevolgen van de registratie, de wijze van bescherming en de wijze van registratie. Dit is tevens onderdeel van het toestemmingsvereiste. Verder heeft de speler het recht op inzage in gegevens, correctie<sup>31</sup> hiervan en het recht van verzet.

### *Risico's en uitvoerbaarheid*

Los van de juridische aspecten en neveneffecten van het instellen van het centraal register kan het registreren van uitsluitingen een aantal risico's opleveren. Zo kan het centraal register een stigmatiserende werking hebben en bestaat het gevaar dat gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan met de wetgeving is beoogd. De veronderstelde voordelen van de (vrijwillige) registratie van uitsluitingen moeten opwegen tegen de risico's van onbevoegd en onvoorzien gebruik. Het toetsen aan het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel is essentieel. Bij de toets aan de privacy-wetgeving, moeten twee fundamentele vragen afdoende kunnen worden beantwoord: zijn de huidige middelen om kansspelverslaving te voorkomen en tegen te gaan voldoende en zijn er nog alternatieven waarbij geen persoonsgegevens verwerkt hoeven te worden?

---

<sup>31</sup> Correctierecht: het recht van de geregistreerde speler om de vastgelegde gegevens, waarvan de juistheid niet of niet ten volle kan worden aangetoond, te doen verwijderen, wijzigen of aanvullen.

#### 4.2.2 *Constateren en interveniëren*

Bij de processtappen constateren en interveniëren, is het de taak van de aanbieder om het risico op kansspelverslaving in te schatten. De vraag is wie op basis van welke criteria bepaalt of iemand risico- of probleemspeler is. Er mag hierbij geen sprake zijn van willekeur of discriminatie. Het is daarom noodzakelijk om uniforme criteria op te stellen op basis waarvan een interventie door de aanbieder mogelijk is. Hierbij moet worden opgemerkt dat een speler veel kan wisselen van aanbieder en plaats, waardoor deze steeds een wisselende observant heeft en zo niet gedetecteerd hoeft te worden als risico- of probleemspeler.

#### 4.2.3 *Routeren en weren*

Voor aanbieders van kansspelen geldt de verplichting tot het verstrekken van informatie aan deelnemers over kansspelverslaving en de toegang tot de verslavingshulp indien nodig. Hiervoor worden geen persoonsgegevens verwerkt; bij deze processtappen spelen privacy-aspecten geen rol.

#### 4.2.4 *Toezicht en beheer ksa*

Het beheer en toezicht van het centraal register door de ksa brengt gevoeligheden ten aanzien van de privacy met zich mee. Dit geldt niet alleen voor het landbased aanbod van kansspelen, maar ook voor online kansspelen. Voor online kansspelen dient - indien van toepassing - de grondslag en uitvoering van de monitoring van gedrag van spelers te worden onderbouwd en moeten passende waarborgen worden bedacht. Daarnaast is het van belang dat de ksa erop toeziet dat het centraal register niet misbruikt wordt en het na te streven doel niet in gedrang komt.

### 4.3 **Conclusie privacy**

De afwegingen rondom de proportionaliteitstoets en de subsidiariteitstoets spelen een grote rol bij de beoordeling of het centraal register zoals voorzien binnen de ruimte van de privacywet- en regelgeving mogelijk is. Belangrijke vragen zijn of het middel in verhouding staat tot het beoogde doel en of er een ander, minder ingrijpend middel is om het doel te bereiken.

Als het centraal register proportioneel is en er geen minder ingrijpend middel is, dan kan het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving als één van de doelstellingen van het kansspelbeleid gebruikt worden om het centraal register in te

stellen. Het beheer zou (onder de huidige regelgeving) bij een Trusted Third Party, belegd moeten worden. Als de ksa het beheer gaat doen, moet er een wettelijke grondslag in de Wok worden opgenomen. De verwerking van de (bijzondere) persoonsgegevens moet vervolgens gebaseerd worden op de geïnformeerde en vrijwillige toestemming van de betrokkenen en er moeten voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de speler te beschermen. Echter, de mogelijkheid om te allen tijde de toestemming in te trekken, lijkt de onherroepelijkheid van de uitsluitingsperiode te ondermijnen en daarmee de effectiviteit van het centraal register te beperken.<sup>32</sup>

Het is belangrijk vast te leggen dat de gegevens in het centraal register niet gebruikt kunnen worden voor andere doeleinden, bijvoorbeeld strafrechtelijke trajecten.

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er veel vragen zijn ten aanzien van de privacy-aspecten en -wetgeving met betrekking tot het centraal register. Dit vraagt nader onderzoek, in ieder geval via de privacy impactanalyse (PIA). De PIA dient als hulpmiddel om de implicaties van beleid voor gegevensbescherming op gestructureerde en transparante wijze in kaart te brengen. Het is een vertaling naar een reeks feitelijke en technische vragen van (inter)nationale juridische vereisten. De vragenlijst die daarbij wordt gehanteerd, is zowel richtinggevend als corrigerend. De uiteindelijke beantwoording van de vragen zal als basis kunnen dienen voor de juridische verantwoording van beleidskeuzes in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wok.

---

<sup>32</sup> Uit de interviews met diverse aanbieders en verslavingszorgexperts, alsmede uit diverse (kleine) onderzoeken blijkt dat de overgrote meerderheid van de spelers die zichzelf nu bij een aanbieder uitsluiten, op enig moment spijt krijgen en proberen toch weer toegang te krijgen, of elders gaan spelen. Aanbieders geven aan dat een onherroepelijke periode nodig is om echt een barrière op te werpen voor de speler.

## 5 Analyse

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag integraal beantwoord: op welke manier draagt een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen bij aan het verlagen van het risico op kansspelverslaving onder deelnemers aan short-odds kansspelen in Nederland? Welke gevolgen heeft dat voor kansspelaanbieders, de toezichthouder en de privacy van spelers?

### 5.1 Hoe en in welke mate kan het centraal register bijdragen aan verlaging van het risico op kansspelverslaving?

Het conceptuele model heeft laten zien hoe het centraal register in theorie kan bijdragen aan het verminderen van het risico op kansspelverslaving:

- als meer vrijwillige uitsluitingen worden toegepast bij betreffende aanbieders,
- dan leidt dit tot meer vrijwillige uitsluitingen in het centraal register;
- dit verlaagt de deelname aan short-odds kansspelen door de doelgroep;
- hierdoor krijgen de betreffende spelers vaker zelfhulp aangeboden of worden ze vaker doorverwezen naar hulpverlening;
- dit vergroot de kans dat deze spelers (zelf)hulp accepteren en/of tijdens de uitsluitingstermijn werken aan hun (verslavings)probleem,
- met als gevolg een lager risico op kansspelverslaving.

De mate waarin het register daadwerkelijk doeltreffend zal zijn, is afhankelijk van factoren die deels binnen het ontwerp en de inrichting van het centraal register liggen, maar ook deels daarbuiten, zoals persoonskenmerken en de persoonlijke situatie van de speler. Wat betreft de factoren binnen het ontwerp en de inrichting, hangt de mate waarin het centraal register effectief kan zijn in belangrijke mate af van de concrete invulling van de processtappen die in paragraaf 2.2 zijn beschreven.

#### 5.1.1 *Identificeren van spelers en het raadplegen van het register*

De processtap identificeren is randvoorwaardelijk voor een sluitend centraal register. Een speler moet steeds voor aanvang van het spelen geïdentificeerd worden en vervolgens op basis van een toets in het register worden toegelaten of geweerd. Bij vestigingen van Holland Casino en online aanbieders wordt al geïdentificeerd. Bij speelautomatenhallen is dit momenteel niet verplicht. Als aanbieders niet in alle gevallen identificeren en op basis daarvan het register



raadplegen, kunnen spelers met een uitsluiting mogelijk toch binnenkomen en spelen, hetgeen de effectiviteit van het register vermindert.

#### 5.1.2 *Weren*

Een speler die gebruik maakt van een uitsluiting zou geweerd moeten worden als hij tijdens die periode probeert toegang te krijgen tot een aanbieder die op het register is aangesloten. Het is bepalend voor de effectiviteit van het centraal register of aanbieders dit ook daadwerkelijk zullen doen. Als spelers met een uitsluiting toch kunnen spelen, zal het risico op kansspelverslaving voor die spelers niet afnemen, en zal het centraal register dus minder effectief zijn. Toezicht op de uitvoering van deze processtap is met behulp van de inzet van 'mystery guests' mogelijk.

#### 5.1.3 *Constateren en interveniëren*

De invulling van activiteiten onder deze processtap bepaalt mede of de juiste doelgroep in het centraal register terechtkomt. Een vrijwillige uitsluiting door een speler wordt vaak in gang gezet door een actie van de aanbieder (of de omgeving). De invulling van het preventiebeleid door de aanbieder in de praktijk en het toezicht erop zullen mede bepalen of de juiste (nog te behandelen) spelers in het register belanden. Is dit niet het geval, dan zal de effectiviteit van het register afnemen. Het lastige hierbij is dat er (nog) geen objectieve en transparante sectorbrede criteria zijn om te observeren, signaleren en confronteren. Het ontwikkelen van deze criteria is vanuit de aard van de problematiek complex. Dit is tevens een complicerende factor voor de uitvoerbaarheid van het toezicht: hoe kan de toezichthouder bepalen of een aanbieder de juiste spelers een vrijwillige uitsluiting voorstelt, terwijl hier geen objectieve criteria voor zijn?

#### 5.1.4 *Registreren*

Privacywetgeving is deels bepalend voor de wijze van registreren. Zo mag een uitsluiting alleen op basis van vrijwilligheid geregistreerd worden. Spelers die kiezen voor uitsluiting moet worden uitgelegd welke rechten en plichten ze hebben en wat de gevolgen zijn van de uitsluiting. Het registreren effectueert de uitsluiting en dat betekent dat een speler tijdelijk niet kan deelnemen aan short-odds kansspelen.

#### 5.1.5 *Routeren*

De effectiviteit van het centraal register wordt verhoogd als tijdens de uitgesloten periode iets gebeurt aan de oplossing van het probleem. Daarom zou routeren richting (een adequate vorm van) hulpverlening bijdragen aan die effectiviteit. Of dit

ook zo zal werken, hangt zowel af van de bereidwilligheid van de speler om het hulpaanbod te accepteren, als van de aanbieder die verwijst naar een passend hulpkanaal. Privacy-eisen kunnen de implementatie van deze stap bemoeilijken.

## 5.2 Te verwachten doelbereiking

Tabel 5.1<sup>33</sup> op de volgende pagina laat per processtap zien wat de impact van het centraal register is voor de betrokken partijen en geeft een samenvattende conclusie over de effectiviteit. Voor alle stappen geldt dat het centraal register moet voldoen aan geldende wet- en regelgeving, dus ook privacywetgeving.

De beantwoording van de proportionaliteits- en subsidiariteitsvragen bepaalt of het centraal register zoals voorzien, juridisch is toegestaan. Wet- en regelgeving op het gebied van privacy kan een beperkende invloed hebben op het ontwerp, de inrichting en de werking van het centraal register. Met name de mogelijkheid om een gegeven toestemming voor opname in het register zelf te allen tijde terug te kunnen trekken, heeft negatieve invloed op de doelbereiking van het centraal register. Welke implicaties het centraal register heeft voor de privacy komt aan bod in een nog uit te voeren privacy impactanalyse.

---

<sup>33</sup> Met deze matrix wordt op schematische wijze invulling gegeven aan bovenstaande constatering, waarbij als uitgangspunt geldt dat het om de realisatie van een *effectief* centraal register gaat. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een hoge, lage en middelmatige impact op de huidige werkprocessen van de betrokken partijen.

Processtap	Impact	Conclusie t.a.v. effectiviteit	
<b>Identificeren</b>	<b>Holland Casino</b>	Laag: gebeurt al, kleine aanpassing	Verplichte identificatie is noodzakelijk. Zonder verplichte identificatie verliest CR de beoogde focus van 'sluitend' en kan net zo goed decentraal (per aanbieder) een register worden gebruikt (zoals in huidige situatie).
	<b>Speelhallen</b>	Hoog: nieuwe taak, investeringen en structurele kosten	
	<b>Online aanbieders</b>	Laag: gebeurt al, kleine aanpassing	
	<b>ksa</b>	Laag/midden: inrichten systeem en helpdesk	
<b>Constateren en interveniëren</b>	<b>Holland Casino</b>	Laag: gebeurt al	Belangrijke randvoorwaarde voor effectief preventiebeleid is door O, S, C de probleem-/risicogevoallen eruit te filteren. Objectieve criteria voor <u>juiste</u> doelgroepselectie ontbreken. Vraagtekens bij uitvoerbaarheid toezicht.
	<b>Speelhallen</b>	Midden: gebeurt al, maar vraagt intensivering	
	<b>Online aanbieders</b>	Laag/midden: vraagt investering om universeel te maken. Interventiemogelijkheden beperkt	
	<b>ksa</b>	Midden/hoog: ontwikkelen benchmark, aanspreken en eventueel sanctioneren	
<b>Registreren</b>	<b>Holland Casino</b>	Laag: koppelen bestaande systeem aan register	Vrijwillige uitsluiting als uitgangspunt. Speler en aanbieder zijn de belangrijkste registrerende actoren die niet altijd belang van <u>centrale</u> registratie inzien. Aanbieders zullen eerder geneigd zijn om de pathologische kansspelverslaafden (echte probleemspelers) te registreren.
	<b>Speelhallen</b>	Midden: vooral kleine speelhallen moeten investeren in (nieuw) systeem en koppeling	
	<b>Online aanbieders</b>	Laag: koppelen bestaande systeem aan register	
	<b>ksa</b>	Laag/midden: inrichten systeem, inzet mystery guests.	
<b>Routeren</b>	<b>Holland Casino</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	Preventiedoelstelling register is er het meest bij gebaat als naast uitsluiting ook een 'routering' plaatsvindt: de speler probeert tijdens de uitsluiting zijn probleem op te lossen of te verminderen.
	<b>Speelhallen</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	
	<b>Online aanbieders</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	
	<b>ksa</b>	Laag: aanpassen bestaande cursus, controle online op informatie op websites aanbieders	
<b>Weren</b>	<b>Holland Casino</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	T.a.v. de effectiviteit is de vraag of het weren in de praktijk zal worden uitgevoerd. Dit is controleerbaar met behulp van mystery guests.
	<b>Speelhallen</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	
	<b>Online aanbieders</b>	Laag: vraagt weinig inspanning	
	<b>ksa</b>	Midden: aanvullende taak, inzet mystery guests, aanspreken en sanctioneren aanbieders	

Tabel 5.1 Overzicht impact centraal register

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

#### *1. Het centraal register kan in theorie bijdragen aan vermindering van het risico op kansspelverslaving*

Het conceptuele model laat zien dat het centraal register in theorie kan bijdragen aan het verminderen van het risico op kansspelverslaving. Centraal daarin staat het tegengaan van deelname aan short-odds kansspelen via uitsluitingen die een sectorbrede werking hebben. Dit houdt in dat een speler met een uitsluiting in het centraal register niet door andere aanbieders wordt toegelaten. Volgens de beleidstheorie is deze maatregel niet waterdicht, omdat uitgesloten spelers kunnen uitwijken naar aanbieders van short-odds kansspelen die niet onder het bereik van het centraal register vallen.

Of het centraal register in de praktijk ook daadwerkelijk effectief zal zijn, is afhankelijk van hoe actoren in dit stelsel zullen reageren op deze maatregel. Het gaat dan vooral om de aanbieders van short-odds kansspelen, de toezichthouder, de spelers zelf en de hulpverlening. De effectiviteit hangt mede af van de vraag hoe actoren tegen het probleem van kansspelverslaving en de oplossing in termen van het centraal register aankijken (probleemperceptie).

#### *2. Verschillen in de probleemperceptie van actoren kan de invoering en werking van het centraal register negatief beïnvloeden*

Verschillen in de probleemperceptie van actoren in deze sector (beleid, aanbieders, verslavingsdeskundigen) maken de invoering en werking van het centraal register als oplossing voor het probleem van kansspelverslaving complex<sup>34</sup>. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het succes van het centraal register.

Aanbieders stellen het tegengaan van kansspelverslaving belangrijk te vinden. Over de aard en omvang van het probleem van kansspelverslaving bestaan echter verschillen van inzicht tussen aanbieders enerzijds en verslavingsdeskundigen en beleidsmakers anderzijds. Hoewel aanbieders de beleidstheorie op hoofdlijnen onderschrijven, is een deel van mening dat het werkelijke probleem slechts een fractie van hun klantenbestand betreft. De aandacht van aanbieders gaat al gauw uit naar de groep probleemspelers, waar zij zelf ook niet op zitten te wachten. Die

---

<sup>34</sup> Van een 'complex beleidsprobleem' is sprake als de consensus over de maatstaven laag is en er weinig zekerheid is over wetenschappelijke kennis ten aanzien van de oorzaken en de oplossing van het probleem (Bekkers, 2007: 126-127).

groep spelers kost hen geld en verstoort de sfeer. Volgens sommige aanbieders schiet de overheid hier 'met een kanon op een mug'. De beleidstheorie laat zien dat vanuit preventieoogpunt de groep 'risicospelers' de interessantere doelgroep voor vrijwillige uitsluiting is. Deze groep is voor aanbieders echter ook interessant om als actieve speler te behouden. Dit illustreert het verschil van inzicht over de omvang van de doelgroep voor centrale registratie.

Ook over de aard van het probleem bestaan verschillen van inzicht. Centrale registratie en uitsluiting van spelers wordt (nog afgezien van de kosten) vooral door de speelautomatenbranche ongewenst geacht, omdat geen rekening wordt gehouden met de aard en zwaarte van het spel. Zij geven aan dat het verslavingsrisico mede afhangt van de 'zwaarte' en type van short-odds kansspelen. Vooral het verschil in (de zwaarte van) het spelaanbod van Holland Casino en dat van de speelautomatenhallen wordt daarbij naar voren gebracht.

Deskundigen vanuit de verslavingshulp hebben daar hun twijfels bij, omdat risicospelers over het algemeen bij verschillende soorten aanbieders aan verschillende speltypen deelnemen. Volgens de verslavingshulp is het maken van onderscheid tussen speltypen of typen aanbieders bij uitsluiting dan ook weinig zinvol.

Onderzoekers van het rapport 'Gokken in kaart' stellen dat "in 2011 het verslavingspotentieel het hoogst is bij kansspelautomaten in amusementscentra"<sup>35</sup>. Dit is illustratief voor de verschillende beelden die actoren hebben ten aanzien van het verslavingspotentieel van het spelaanbod en een sectorbreed centraal register als oplossing voor het probleem.

### *3. Een deel van de spelers kan uit privacyoverwegingen terughoudend reageren op centrale registratie*

De medewerking van de spelers zelf is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het centraal register. Het risico bestaat dat een deel van de spelers toch niet voor vrijwillige uitsluiting kiest, juist omdat deze uitsluiting centraal geregistreerd wordt. Transparantie richting spelers over de gevolgen van vrijwillige uitsluiting en centrale registratie kan die ongewenste effecten tegengaan.

### *4. Prioriteit van aanbieders: marktaandeel behouden of vergroten*

Hoewel marktordening buiten de scope van deze impactanalyse valt, ligt daar op dit moment wel de prioriteit van aanbieders. Het centraal register staat er niet los van, omdat beleidskeuzes op het gebied van de marktordening de grondhouding van

---

<sup>35</sup> Bieleman et al., 2011 : 33

aanbieders ten aanzien van het centraal register kunnen beïnvloeden. Sterker, een deel van de eigenaren van speelhallen is tegen invoering van het centraal register.

De interactieve bijeenkomsten met aanbieders uit deze sector maakten duidelijk dat zij worstelen met (autonome) vraagstukken ten aanzien van de marktordening die ook in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte 2 is voorzien. Beleidskeuzes ten aanzien van de marktordening kunnen de werking van het stelsel (sterk) beïnvloeden. Voor aanbieders staat de business centraal en is behoud van of vergroten van het marktaandeel de voornaamste drijfveer.

##### *5. Geen garantie op een effectieve uitvoering door aanbieders*

Een randvoorwaarde voor een effectief centraal register is dat aanbieders passief en actief kansspelbeleid voeren, waaronder de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen in het register. Belangrijk daarbij is dat tijdig de juiste selectie plaatsvindt van spelers die in aanmerking komen voor een vrijwillige uitsluiting. Het is duidelijk dat aanbieders van nature niet geneigd zullen zijn optimale invulling te geven aan de juiste selectie, uitsluiting en centrale registratie van risicospelers. De kans bestaat dat hun focus vooral zal liggen op de pathologische kansspelverslaafden (probleemspelers) en minder op de risicospelers die op weg zijn probleemgedrag te ontwikkelen.

##### *6. Heroriëntatie op de rol en taken van de toezichthouder gewenst*

Een goede toerusting van de toezichthouder is een van de randvoorwaarden voor een effectief register. De ksa zal ervoor moeten zorgen dat er zo min mogelijk aanbieders zijn die selectie van de juiste risicospelers, uitsluiten en centraal registreren niet of niet consequent uitvoeren. Het is mogelijk om daar effectieve toezichtsinstrumenten voor te ontwikkelen. De invoering van het centraal register zal hoe dan ook van invloed zijn op de rol en de taken van de toezichthouder. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan significante ingrepen in de marktordening die (naast het centraal register) om een heroriëntatie van de rol en taken van de ksa kunnen vragen.

##### *7. Hulpverlening van essentieel belang*

Voorzien in (capaciteit van) hulpverlening valt buiten de scope van het project centraal register. Niettemin blijkt beschikbaarheid van hulpverlening van essentieel belang voor een goede werking van het stelsel. Zonder hulpverlening is uitsluiting van spelers op zichzelf weinig zinvol. In de periode van uitsluiting zal de speler moeten werken aan het verslavingsprobleem. Bij invoering van het centraal register moet daarom voldoende hulpverlening beschikbaar zijn die ook aansluit op de behoefte van betreffende risico- en probleemspelers.

### *8. Doelbereiking centraal register op zichzelf naar verwachting beperkt*

De conclusie op basis van deze analyse is dat de invoering van het centraal register een maatregel is, die op zichzelf een beperkte bijdrage kan leveren aan de preventiedoelstelling.

Naar verwachting zal het centraal register een klein deel van de doelgroep (risicospelers en probleemspelers) kunnen bereiken. Het conceptuele model laat zien dat er tegengestelde prikkels zijn om risicospelers richting de registratie van een uitsluiting in het register te krijgen. Aanbieders hebben er belang bij deze spelers juist zo lang mogelijk actief in het spel te houden, terwijl een uitsluiting voor de speler wellicht beter zou zijn. Het is daarnaast moeilijk te bepalen wanneer ingrijpen nodig is. De Algemene Rekenkamer stelt op grond van recent bij Holland Casino uitgevoerd onderzoek dat het tegengaan van gokverslaving vooral mensenwerk is, waarbij subjectieve oordelen en intrinsieke motivatie van medewerkers een grote rol spelen<sup>36</sup>. In gesprekken met actoren en tijdens de expertbijeenkomsten wordt bevestigd dat er geen objectieve criteria bestaan op grond waarvan de juiste doelgroep voor preventie van kansspelverslaving kan worden geselecteerd.

Met probleemspelers, die aanbieders geld kunnen kosten, ligt het simpeler. Aanbieders bevestigen dat deze groep wat hen betreft sowieso in aanmerking komt voor centrale registratie. Mensen in deze groep zitten echter vaak zo diep in de problemen dat een register niet preventief werkt. Bovendien, als verder geen hulp geboden wordt, zal deze groep op een andere plek gaan gokken.

Vanuit preventief oogpunt zijn juist de risicospelers (de groep van circa 92.000 spelers) interessant. De uitdaging van het centraal register (of welk preventief instrument dan ook) is om juist dit deel van de totale doelgroep te bereiken. De vulling van het register zegt op zichzelf weinig over het effect van de tijdelijke uitsluiting op de verdere ontwikkeling van kansspelverslaving door betreffende spelers. Met andere woorden: een tijdelijke uitsluiting zal op zichzelf niet het aantal risicospelers doen dalen. Te meer omdat de focus van aanbieders naar verwachting vooral zal liggen op de (veel kleinere) groep probleemspelers.

### *9. Impact op privacy*

De beantwoording van de proportionaliteits- en subsidiariteitsvragen bepaalt of het centraal register, zoals voorzien, juridisch is toegestaan. Wet- en regelgeving op het gebied van privacy kan een beperkende invloed hebben op het ontwerp en de

---

<sup>36</sup> Van de Wardt et al., 2011 : 14

inrichting en de werking van het centraal register. Met name de mogelijkheid om een gegeven toestemming voor opname in het register zelf te allen tijde terug te kunnen trekken, heeft negatieve invloed op de doelbereiking van het centraal register. Welke implicaties het centraal register heeft voor de privacy komt aan bod in een nog uit te voeren privacy impactanalyse.

## 6.2 Aanbevelingen

Bij de keuze voor de invoering van het centraal register dat vanuit het oogpunt van preventie effectief moet zijn horen de volgende aanbevelingen:

### *1. Ga niet voorbij aan de het winstoogmerk als drijfveer van aanbieders*

Aanbieders stellen voor preventie van kansspelverslaving te zijn. Echter, daarop voortbordurend blijken aanbieders anders tegen de aard en omvang van het probleem van kansspelverslaving in Nederland aan te kijken dan beleidsmakers en verslavingsexperts. De prioriteit van aanbieders zal waarschijnlijk uit blijven gaan naar het primaire belang, namelijk het winstoogmerk.

### *2. Ontwikkel objectieve criteria voor selectie, uitsluiting en centrale registratie van risicospelers*

Investeer (gelet op de primaire drijfveer van aanbieders) in de ontwikkeling van zo objectief mogelijke criteria voor selectie, uitsluiting en centrale registratie van risicospelers. Houd er hierbij rekening mee dat toezicht op naleving mogelijk moet zijn.

### *3. Investeer in een transparante informatievoorziening aan spelers over de gevolgen van uitsluiting en centrale registratie*

Hiermee kan de (gepercipieerde) drempel voor risicospelers om in te stemmen met vrijwillige uitsluiting en centrale registratie worden verlaagd.

### *4. Zorg voor een goede toerusting van de kansspelautoriteit*

De significante veranderingen die zich de komende jaren in de marktordening zullen voordoen vragen om een integrale heroriëntatie op de rol en taken van de toezichthouder. Daarbij komt dat toezicht op de juiste selectie, uitsluiting en centrale registratie van risicospelers door aanbieders noodzakelijk is in verband met de effectiviteit. Dit vraagt om een goed uitgewerkt passend toezichtarrangement en een goede toerusting van de ksa.



*5. Stel preventie van kansspelverslaving voortdurend als doel centraal*

Het centraal register is slechts één van de mogelijke instrumenten bij de preventie van kansspelverslaving. Deze impactanalyse leert ons dat de focus vooral zou moeten liggen op het werken aan het werkelijke probleem, namelijk de verslaving zelf. Uitsluiten en centraal registreren kan daarbij helpen, maar is zeker niet dé oplossing.

*6. Onderzoek de privacy aspecten met voorrang*

Onderzoek met voorrang de proportionaliteits- en subsidiariteitsvragen vanuit de privacywet- en regelgeving op een instrument als het centraal register. Onderzoek vervolgens welke eventueel beperkende invloed de privacyregelgeving heeft op het ontwerp, de inrichting en de werking van het centraal register.

*7. Onderzoek de mogelijkheden van een Trusted identity*

De plannen die nu voorliggen, zijn gericht op het centraal register, in beheer van de ksa of een trusted third party. Er zijn echter andere concepten denkbaar, waarin de speler zelf in een eigen, afgesloten en veilige omgeving de gegevens over het speelgedrag kan zien, kan zien of hij uitgesloten is of zelf een uitsluiting kan registreren. Dit is het idee achter een 'trusted identity'. Dit concept is in ontwikkeling, maar mocht dit in de nabije toekomst tot de mogelijkheden behoren, dan moet nu al onderzocht worden wat deze mogelijkheden zijn. In bijlage X is een voorbeeld opgenomen van het gebruik van een trusted identity.

## Literatuurlijst

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bieleman, S. et al. (2011). *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen: Intraval in opdracht van WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie.

Sterman, J.D. (2000). *Business Dynamics. Systems thinking and modeling for a complex World*. Boston: McGraw-Hill.

Vennix, J.A.M. (1996). *Group Model-Building: facilitating team learning using System Dynamics*. Chicester: John Wiley and Sons.

Wardt, J.W. van de et al. (2011). *Holland Casino: naleving overheidsbeleid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, Sdu uitgevers.



## Bijlagen



## Bijlage 1 Respondenten interviews

Organisatie	Naam <i>functie</i>
Assissa Consultancy Europe	persoonsgegevens
Betfair	
D2D4 / JVH	
Holland Casino	
Kansspelautoriteit	
Ministerie van Financiën	
Ministerie van VWS	
Qiy	
Pokerstars	
Stichting Online Gaming	
Supergame (Heerlen)	
Tactus verslavingszorg	
Unibet	
VAN brancheorganisatie	

## Lijst respondenten verkennende fase privacy-aspecten

Organisatie	Naam
Servicecentrum Privacy en Veiligheid	persoonsgegevens
Bureau Secretaris Generaal (V&J)	
Directie Wetgeving (V&J)	
Servicecentrum privacy en Veiligheid	
Ministerie van BZK	
Directie Wetgeving (V&J)	

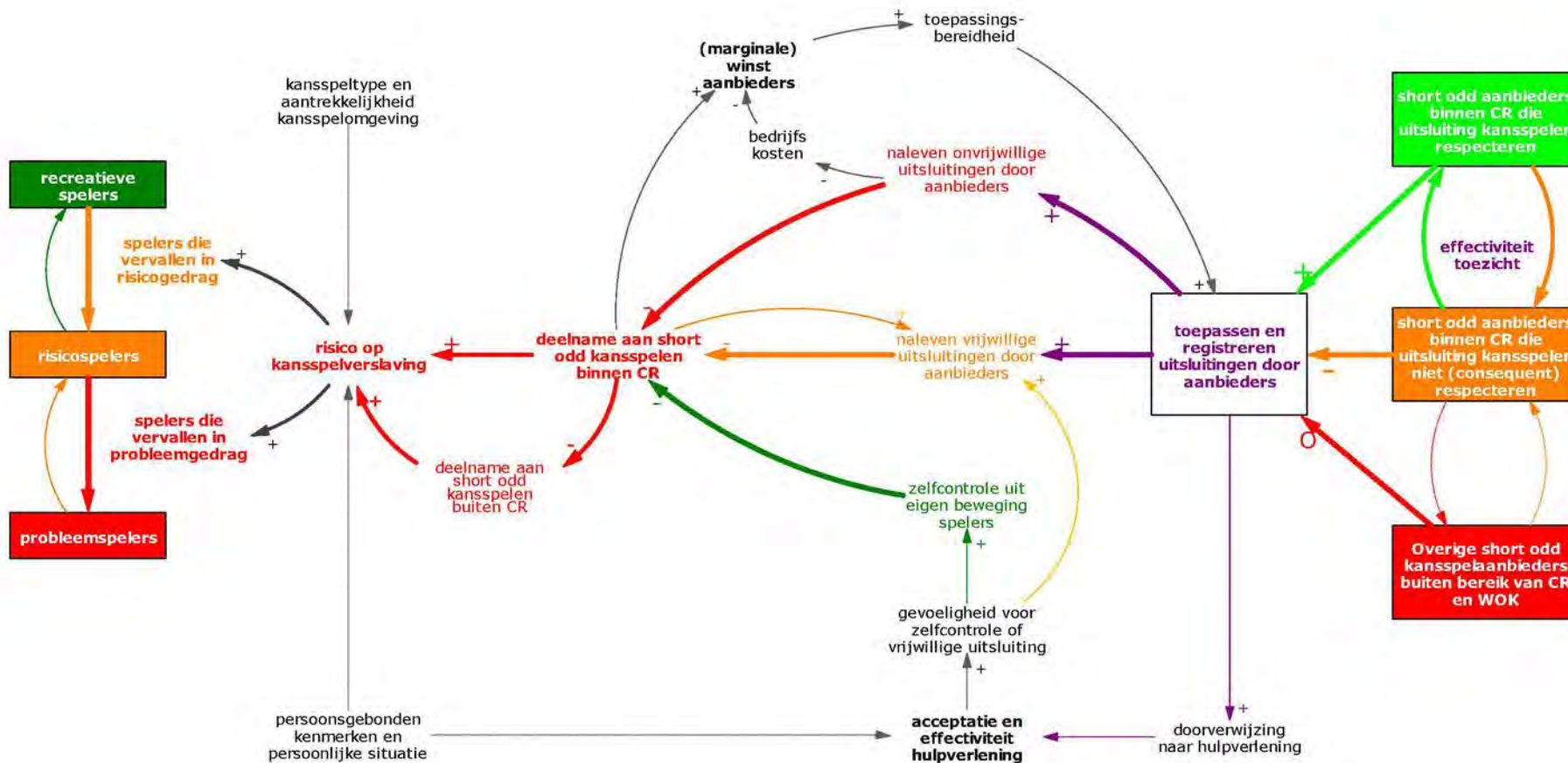
## Bijlage 2 Deelnemers expertbijeenkomsten

Organisatie	Expertbijeenkomst 11 oktober 2012	Expertbijeenkomst 8 november 2012
<b>Materiedeskundigen</b>		
Assissa	persoonsgegevens	
Tactus verslavingszorg		
Ministerie van VenJ, DW		
Ministerie van VenJ, DSP		
<b>Aanbieders en brancheorganisaties</b>		
JVH / D2D4 Online	persoonsgegevens	
Stichting Online Gaming		
Kansspelautoriteit		
Holland Casino		
VAN Branchebureau		
Supergame		
<b>Projectorganisatie</b>		
Modernisering Kansspelen	persoonsgegevens	
Project Centraal Register (interne werkgroep)	persoonsgegevens	



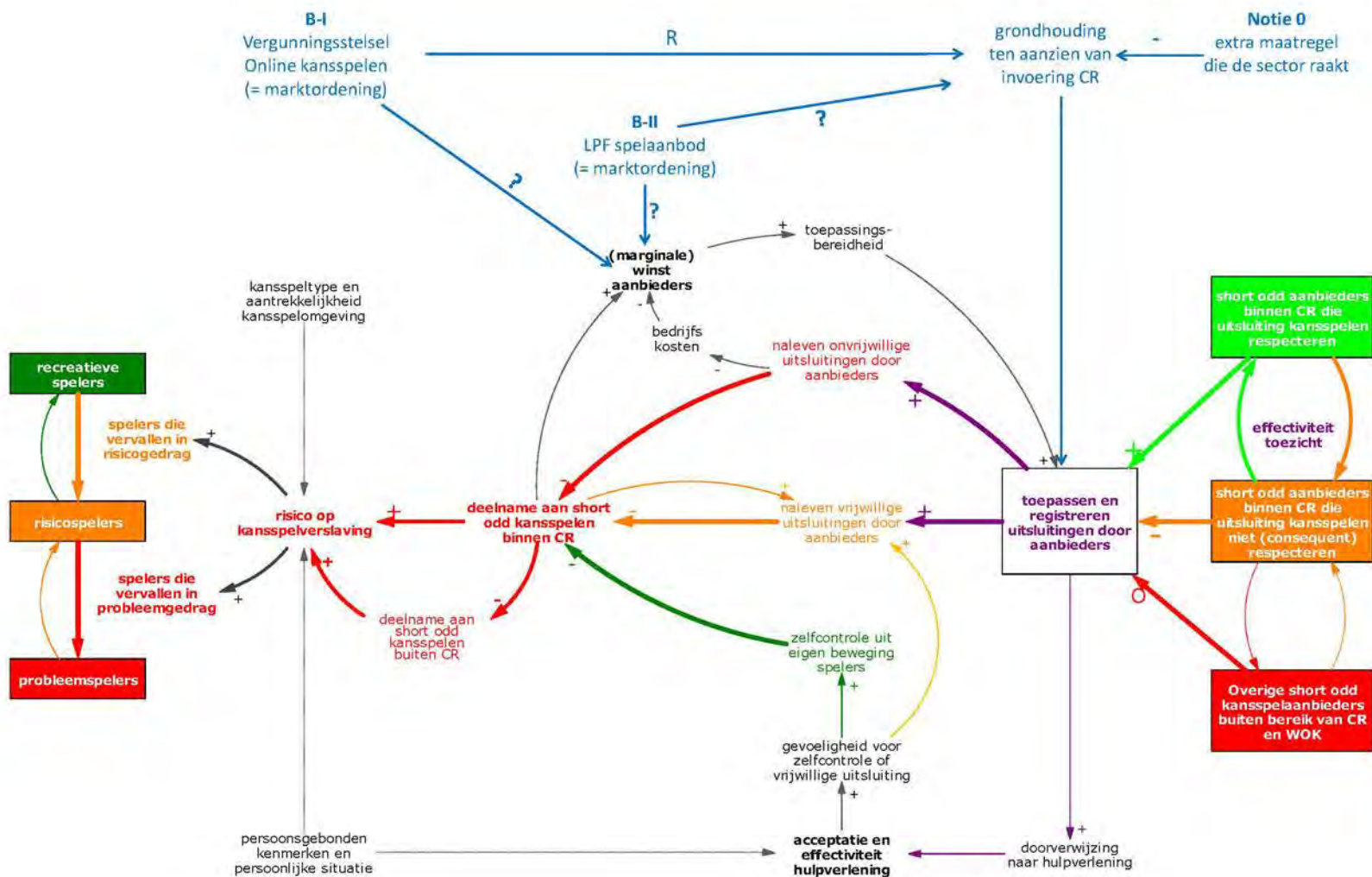


Bijlage 3 Conceptueel model Centraal Register Uitsluiting Kansspelen



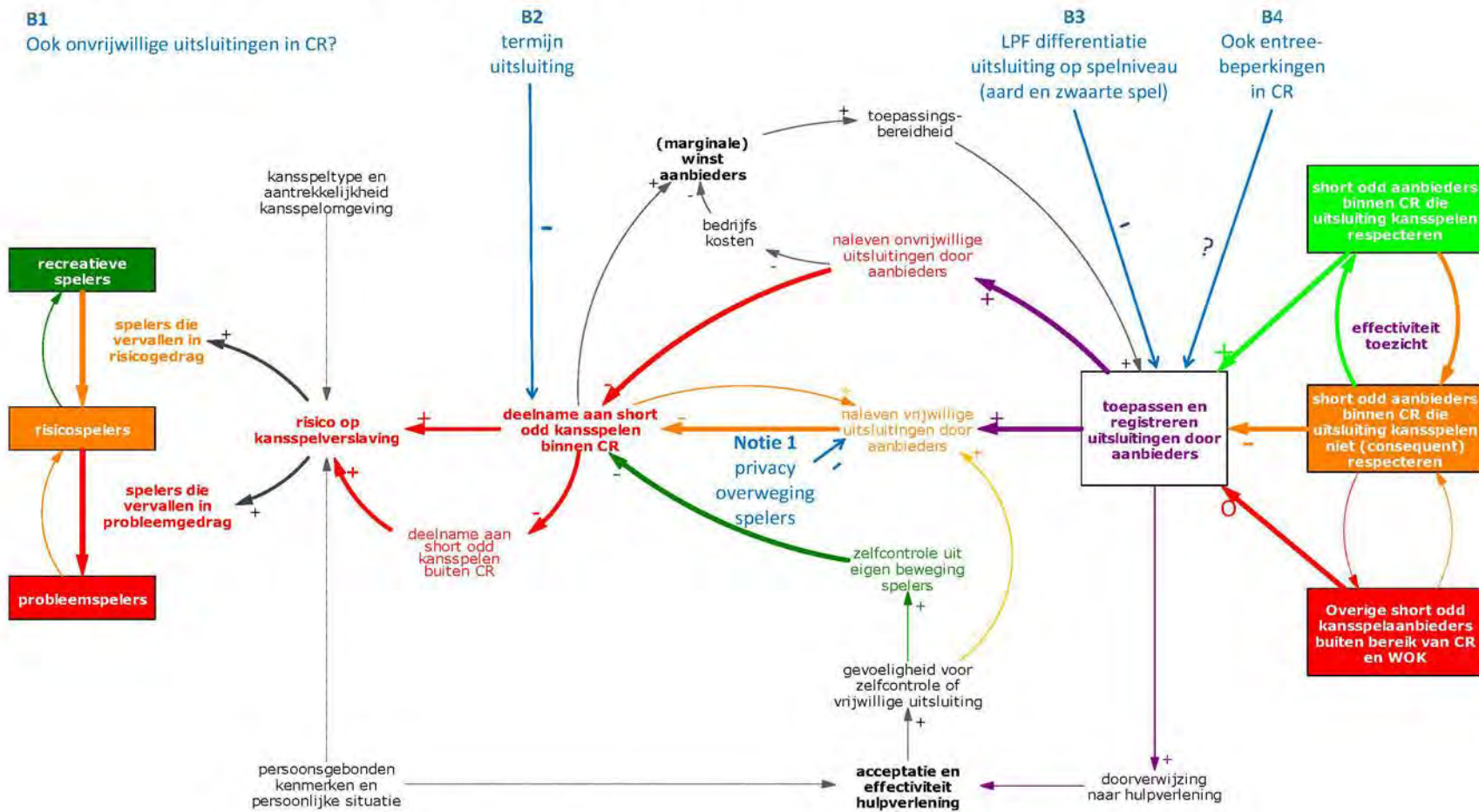


Bijlage 4 Conceptueel model – Marktordening



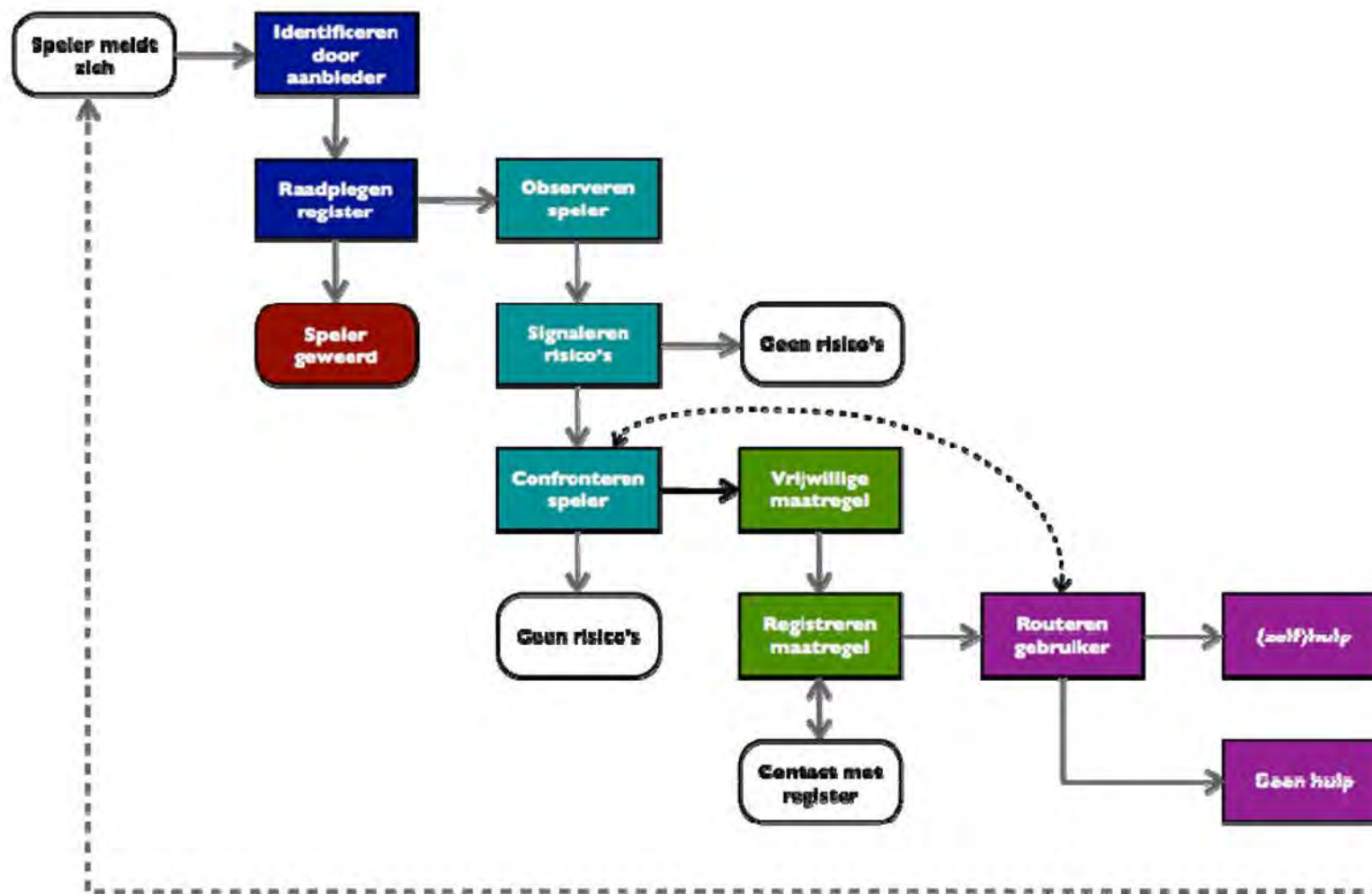


Bijlage 5 Conceptueel model - Inhoudelijke beleidskeuzes





Bijlage 6 Processchema Centraal Register







## Bijlage 7    Geen centraal register maar trusted identity

Voor de inrichting van het centraal register is tot nu toe uitgegaan van het gebruik van bestaande technologie op het gebied van inrichten, gebruik en beheer van databanken. De technologische ontwikkeling staat echter niet stil, en er zijn mogelijk nieuwe concepten die het inrichten van centrale voorziening overbodig kunnen maken.

Een van die concepten is 'Qiy'. De gedachte achter Qiy is dat gebruikers zelf over hun gegevens kunnen beschikken en die gegevens kunnen combineren en beheren in plaats van deze prijs te geven op het web. De gegevens van een gebruiker die bij verschillende organisaties beschikbaar zijn, worden binnen het afgeschermd domein van de gebruiker gehaald en pas daar gecombineerd tot relevante informatie.

Voor het landelijk uitsluiten van risico- of probleemspelers zou Qiy als volgt een oplossing kunnen bieden. De gegevens over bezoek en eventueel speelgedrag zouden naar de Qiy-omgeving van de speler worden gestuurd. In een (mobiele) app voor kansspelen worden de gegevens van de verschillende aanbieders gecombineerd en geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse kan de speler vervolgens worden geadviseerd om zichzelf uit te sluiten. Dit gebeurt in het afgeschermd domein van de gebruiker. Een uitsluiting zou bijvoorbeeld een rood vlaggetje op het scherm opleveren.

Bij toegang tot een aanbieder zou de speler een groen vlaggetje ('geen uitsluiting') op het scherm van zijn mobiele telefoon moeten kunnen tonen, waarbij de app identificerende gegevens van de speler toont (bijvoorbeeld een foto) die aantonen dat de app bij de gebruiker hoort. Vanuit preventief oogpunt zou hier nog een oranje vlag aan toegevoegd kunnen worden als de app risicogedrag constateert. De speler wordt dan wel toegelaten, maar het is voor de aanbieder een signaal om het gedrag in de gaten te houden of alvast een gesprek te voeren. Voordeel is dat aanbieders niet zelf het centraal register hoeven raadplegen, nadeel is dat zij ieder bezoek en mogelijk zelfs speelgedrag<sup>37</sup> moeten registreren. Voor de speler is het voordeel dat privacy-gevoelige informatie in zijn beheer zijn en blijven.

Een voordeel van het gebruik van Qiy is dat de wijze van gegevensverzameling die de basis vormt voor een uitsluiting in een afgeschermd omgeving plaatsvindt die alleen voor de speler zelf zichtbaar is. Dit zou enkele implicaties van het centraal register op het gebied van privacy kunnen voorkomen. Het concept maakt daarnaast een

---

<sup>37</sup> Cashless spelen met een persoonsgebonden pasje zou het registreren van speelgedrag eenvoudiger maken.

combinatie van gegevens over online en offline bezoek en speelgedrag eenvoudig mogelijk.

Een nadeel van het gebruik van Qiy zijn de aanzienlijke investeringen die aanbieders moeten doen ten aanzien van de registratie van bezoekers en speelgedrag. Een ander nadeel is dat het juiste gebruik van een app voor kansspelen moeilijk te controleren zou zijn voor de toezichthouder. Verder staat nog niet vast dat Qiy als nieuwe technologie voldoende acceptatie door de industrie kan krijgen, technologisch voldoende stabiel en veilig<sup>38</sup> is, en voldoende zekerheid van voortbestaan kan bieden.

Op dit moment is het nog te vroeg om een oplossing als Qiy te implementeren. Niettemin moet nu al worden nagedacht of het mogelijk en wenselijk is een dergelijke oplossing in de nabije toekomst wel te gaan gebruiken. Is dat het geval, dan moet nu al de vraag gesteld worden of een investering in een traditioneel centraal register op dit moment verstandig is met het oog op een toekomst waarin een decentrale oplossing de voorkeur geniet. De vragen die hiervoor beantwoord moeten worden is wanneer de tijd rijp zou kunnen zijn voor Qiy en of het noodzakelijk is tot die tijd ter overbrugging een traditioneel centraal register in te richten.

---

<sup>38</sup> Qiy is zo veilig als vandaag haalbaar is in Nederland met de huidige technologie; Qiy is op het hoogste niveau privacy-gecertificeerd in Nederland.



**Directoraat-Generaal  
Jeugd en  
Sanctietoepassing**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid

**Contactpersoon**

F 070 370 46 43

**Datum**  
16 januari 2013

**Projectnaam**  
Modernisering Kansspelen

**Notulist**

# verslag

Toetsingsbijeenkomst verslavingspreventie en online kansspelen en regulering casinomarkt

Omschrijving	Toetsingsbijeenkomst verslavingspreventie en online kansspelen en regulering casinomarkt
Vergaderdatum en -tijd	16 januari 2013, 11.00 - 14:00 uur
Aanwezig	[redacted] (VWS) [redacted] (Verslavingszorg – Jellinek) [redacted] (Verslavingszorg – Tactus) [redacted] (V&J) [redacted] (V&J) [redacted] (V&J)

persoonsgegevens

persoonsgegevens

## Puntgewijs verslag

### 1. Opening

- Grens tussen gaming en gambling vervaagt. Gaming krijgt geen specifieke aandacht binnen het programma, maar is wel in het vizier. Vooral met huidige mengvormen.
- Verslavingszorg vraagt alertheid voor de toekomst.
- [redacted] binnen het departement heeft leeftijdscontrole en toegang tot gaming wel de aandacht op het departement.
- [redacted] wanneer er concrete problemen worden gesignaleerd door de verslavingszorg, zal het door deze organisaties worden geagendeerd.

persoonsgegevens

### 2. Laatste stand van zaken CRUKS

- Directe aanleiding is rapport Algemene Rekenkamer. Onderzoek gedaan naar werkwijze Holland Casino m.b.t. o.a. verslavingspreventie. Aanbeveling uit dit rapport was om uitsluitingen een centraal karakter te geven en de systematiek van Holland Casino sectorbreed in te zetten (speelcentra en online)
- [redacted] alternatieven voor het centraal registreren van onvrijwillige uitsluiting worden onderzocht, bijvoorbeeld door het centraal register te laten beheren door een onafhankelijke derde. Per aanbieder kan onvrijwillig worden uitgesloten, maar dit wordt momenteel niet centraal geregistreerd. Centrale uitsluiting zal

persoonsgegevens

persoonsgegevens

- plaatsvinden voor 6 maanden, op basis van vrijwilligheid, en niet gedifferentieerd naar spelsoorten.
- Centraal Register geeft goede aanknopingspunten door preventie, maar is niet alles wat gedaan moet worden.
- Centraal Register schept ook mogelijkheden voor gericht toezicht. Er komen geen speelgedragingen in het Centraal Register.
- centrale registratie vraagt om heldere criteria. Het is het onderzoeken waard om wanneer vrijwillige uitsluiting meerdere malen niet blijkt te werken, toch de mogelijkheden van onvrijwillige uitsluiting te hebben.
- we doen ons best maar het is lastig criteria en een reikwijdte voor onvrijwillige uitsluiting te bepalen. Tot nu toe enkel per aanbieder onvrijwillige uitsluiting.
- verslavingszorg en aanbieder zullen er beide uiteindelijk moeten zorgen voor de intrinsieke motivatie bij de persoon om ook daadwerkelijk te stoppen met kansspelen. We kunnen faciliteren in externe drivers om de persoon bij de verslavingszorg te krijgen.
- we moeten ook bedacht zijn op de verschillen tussen online, casino's en speelautomaten. Wat kunnen zij wel monitoren en wat niet, en wat is redelijk om van hen te verwachten als het gaat om registratie, observatie en interventie?
- uitgangspunt is dat we aanbieders actief vragen te koersen op vrijwillige uitsluitingen bij problematisch speelgedrag. In de sector zal waarschijnlijk geen draagvlak zijn voor onvrijwillige uitsluiting op grond van verslavingspreventie. Het stelsel moet wel werkbaar zijn voor de betrokkenen. We gaan de alternatieven voor onvrijwillige uitsluiting onderzoeken.

**Directoraat-Generaal  
Jeugd en  
Sanctietoepassing**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid

**Datum**  
15 januari 2013

### 3. Relevante vergunningsvoorwaarden

- het is belangrijk om het effect van de voorgenomen maatregelen ook te gaan toetsen.
- ik mis de technische eisen aan het spel. Door inrichting spel kan verslavingsgevoeligheid worden bepaald. Er bestaat daarmee ook technische preventie.
- bijvoorbeeld het oprekken van speeltijd, van 3 sec naar 4 sec. Hoe korter, hoe agressiever en daarmee verslavingsgevoeliger het spel. Online mag in ieder geval niet korter zijn dan offline. Andere maatregel zou ook een maximum inzet voor pokerspelen zijn. Ook: hoe meer afstand tussen inleg en uitslag, hoe minder verslavingsgevoelig.
- ander aandachtspunt is of offline spelen ook kunnen overlopen in online spelen.
- we hebben goede redenen nodig voor beperkingen.

### 4. Framework, bespreking aan de hand van VenJ matrix en Tactus matrix

- belangrijk om een leeftijd te nemen vanaf wanneer een persoon in staat is weloverwogen beslissingen te nemen. De 23 jaar is prikkelend bedoeld, 18 jaar voldoet hier ook aan.
- BKR kent regels voor gebruik, en de kredietwaardigheidstoets voeren wij indirect uit door het koppelen van een bankrekening aan het spelersaccount. De bank voert zo de kredietwaardigheidstoets uit. Aanbieder mag zelf geen krediet verstrekken.

#### persoonsgegevens

- o ■■■ de limieten is een extra aandachtspunt voor poker. Hoe zorg je dat men niet meer kan verliezen dan toegestaan, als hij mee doet met een poker spel?
- o ■■■ LvB is een kwetsbare groep. Met handelingsbekwaamheid alleen vang je niet alle LvB's op. Generiek limieten voor deze groep zou een optie zijn.
- o ■■■ per spelsoort kunnen speltips worden opgesteld. Belangrijk is om tevens voor goede feedback systemen te zorgen. Informatie aanpassen op spel en speler.
- o ■■■ interventie-fasering zouden we graag op een later moment in deze setting bespreken. **(actie DSP)**
- o ■■■ zelftesten die zowel een score als een advies aan de desbetreffende persoon geven, zijn voorhanden op de website van Jellynek.
- o ■■■ we denken aan een normatief kader voor testen die aanbieders dienen aan te bieden. Zou ook een basis kunnen zijn voor onderzoeken.
- o ■■■ bij een e-consult is er altijd de voorkeur om deze anoniem uit te voeren. Het blijkt dat anonieme consults voor een bredere deel van de doelgroep aantrekkelijk is, bijvoorbeeld ook voor de groep die hulp wellicht niet acceptabel vinden. Doel van verslavingszorg is om een breed palet te bieden, en zo laagdrempelig mogelijk te zijn.
- o ■■■ de financiering voor een anoniem e-consult is ook makkelijker te regelen. Behandeling gaat via verzekeraars.
- o ■■■ wat betreft financiering van de behandelingen voor kansspelverslaafden worden geen problemen verwacht, mits daar geen disproportioneel grote groei in ontstaat. Maar dat is niet de verwachting.
- o ■■■ nagaan bij de buitenlandse toezichthouders of daar een grote toename is geweest in vraag om verslavingszorg. **(actie DSP)**
- o ■■■ optie is om aanbieders te laten afdragen voor bekostiging behandeling van kansspelverslaafden. Een aantal aanbieders staat hier positief tegenover.
- o ■■■ voldoende maatregelen aan de voorkant treffen, kan al veel voorkomen. Het kader zoals dat er nu staat biedt hier goede hoop voor.
- o ■■■ het is belangrijk om spelers zo veel mogelijk te faciliteren in het verantwoord spelen van kansspelen. Voorkeur is om spelers met een vergunning voor kansspelen op afstand, niet de mogelijkheid te bieden om oefenspelen aan te bieden. Oefenspelen dienen dezelfde winkans, snelheid en regels te hebben als de spelen die onder kansspelen worden aangeboden.
- o ■■■ mogelijk een uitkeringspercentage vaststellen. Verbinden tussen bonus en uitkeringspercentage.
- o ■■■ vooral geen bonussen voor niet-spelers, daar komt de grootste verleiding vandaan.
- o ■■■ wanneer de wijziging van de WOK wordt geëvalueerd is het verzoek om ook graag de verslavingszorg meenemen.

Directoraat-Generaal  
Jeugd en  
Sanctietoepassing  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid

Datum  
15 januari 2013

#### 5. Vervolgacties en vooruitblik

- I. Nieuwe afspraak plannen voor interventie-fasering, en bijbehorende criteria **(actie DSP)**.
- II. ■■■ en ■■■ maken een eerste aanzet om deze fasering met criteria vorm te geven **(actie HK en RK)**.

- III. Nagaan of sprake is van disproportionele groei in verslavingszorg in die landen die kansspelen op afstand reeds gereguleerd hebben **(actie DSP)**.

**Directoraat-Generaal  
Jeugd en  
Sanctietoepassing**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid

**Datum**  
15 januari 2013



# Dictao



## Control Systems for the online gambling industry

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Den Haag, January 21<sup>st</sup> 2013

**DICTAO**

152, avenue Malakoff  
75116 PARIS, France  
+33 1 73 00 26 00  
[www.dictao.com](http://www.dictao.com)





## Agenda

**Dictao**

Control Systems for the online gambling industry

Recommendations for the design of control systems

Examples

benadeling derden

## Banks, Governments, Industry base online trust on digital proofs

### Authentication



Guarantees identity of both parties

### Signature

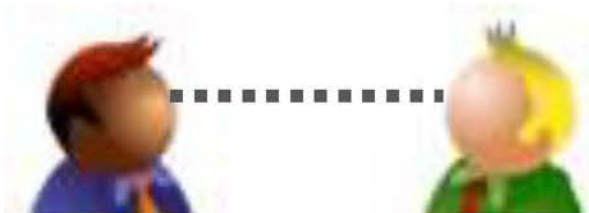


Transaction proof seals commitment

### Archiving



Secure storage assures traceability over time





## Agenda

Dictao

**Control Systems for the online gambling industry**

Recommendations for the design of control systems

Examples



benadeling derden

## Transaction traceability is a powerful enforcement tool

- Traceability helps enforcing public policy goals through transparency:
  - Tax control
  - Fraud detection
  - Anti-money laundering



- Control systems are adapted to meet regulatory requirements and may vary on real-time, 24x7 availability, a priori/a posteriori control, central/distributed storage, level of transaction detail,...

## Control capabilities and limits of traceability

- Traceability enables the control of legal sites:
  - Digital seals “freeze” the transaction data and enable later control. Furthermore, digital seals that meet certain technical requirements set by the legislator provide proofs acceptable by the courts.
  - In order to enforce regulation, the regulator needs appropriate means of control for every requirement.
- Restricting access to illegal sites requires other means. The regulator should have a legal framework in place to cooperate with:
  - ISPs
  - Search engines
  - Media & advertising
  - Payment service providers
  - Other national authorities
  - Other regulators abroad



# Agenda

Dictao

Control Systems for the online gambling industry

**Recommendations for the design of control systems**

Examples



## Our recommendations are technologically neutral

- Dictao's strategy relies on standards
  - Dictao products implement standards
  - Dictao products are not patented
  - Dictao lobbies for European-wide standards
  - Excluded from jurisdictions relying on proprietary technologies
- Dictao competes on the market with technology-neutral differentiators
  - Turnkey SaaS infrastructure accelerates projects
  - Spreading investments over multiple clients lowers costs
  - Professional services to assist operators
- We allow ourselves to make recommendations because
  - We benefit from regulated iGaming markets as we can capture a share of it
  - We believe to bring a different point of view having the broad experience of working with both operators and regulators
  - We believe our experience in the financial, e-commerce and government sectors to be highly relevant in iGaming



## Use current technology

- In a sector relying heavily on technology, leveraging technical control possibilities are particularly effective as they can be applied systematically on large volumes
- Digital signatures make data tamper-proof and provide legal value.
- Real-time or near real-time processing and digital timestamps prevent data falsification afterwards
- Encryption ensures data privacy
- The typical architecture of a control system has:
  - A **capturing device**, that extracts data from the gaming platform and/or communication with the player
  - A **digital vault**, that stores the data extracted in a cryptographically tamper-proof way for several years and keeps it available for download by the regulator at any time

## Understand the impact on day-to-day operational responsibilities

- During the setup and preparation phase
  - What are the time constraints?
  - What systems and services does the regulator have to build and provide?
  - What do operators have to implement?
  - Which are the dependencies between the regulator's implementation and the operators' implementations?
  
- After the market opened
  - Data must be analyzed
  - Central systems such as a banned players registry must be maintained and operated
  - Regular tests and controls must be performed

## Leverage the corporate sector

- To perform its tasks, the regulator can make effective use of private party suppliers, as their direct incentive is compliance rather than profit maximization from gaming activity.
- Detailed and modular requirements facilitate the identification of market opportunities by potential suppliers.
- Private parties can for example be used regarding:
  - Advisory services
  - Organizational audits
  - Financial audits
  - Security audits
  - Secure archiving
  - Authentication
  - Software and hardware testing