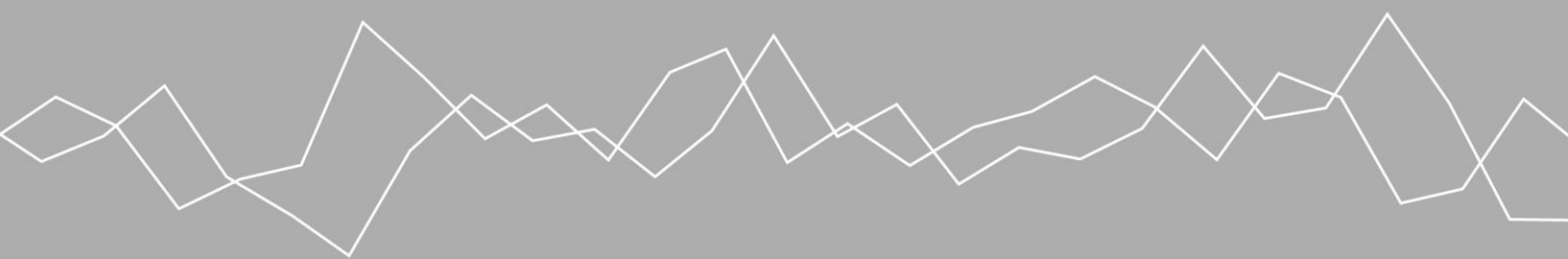


Waarborging van publieke belangen bij  
uitbesteding in de kansspelsector





Amsterdam, januari 2016  
In opdracht van de Kansspelautoriteit

## Waarborging van publieke belangen bij uitbesteding in de kansspelsector

Bert Hof  
Daan in 't Veld  
Nicole Rosenboom  
Bert Tieben



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2015-91

ISBN 978-90-6733-798-4

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)

## Samenvatting

Dit onderzoeksrapport behandelt het vraagstuk hoe publieke belangen worden geborgd als kansspelaanbieders bedrijfsprocessen uitbesteden. De publieke belangen zijn het voorkómen van kansspelverslaving, het informeren en beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit, zoals witwassen.

Een eerste stap in het onderzoek is het opzetten van een analytisch kader, dat is toegepast op de vraag wanneer het uitbesteden van bedrijfsprocessen tot te hoge risico's leidt. Vervolgens is gekeken naar het huidige locatiegebonden kansspelaanbod en het toekomstige online kansspelaanbod. Waar liggen gegeven de regulering de risico's van uitbesteding door vergunninghouders?

Ook is gekeken naar de rol van interne nalevingsfunctionarissen (zogenaamde compliance officers), informatievoorziening over risico's en naar de voor- en nadelen van business-to-business-vergunningen naast business-to-consumer-vergunningen.

### Analytisch kader

Het analysekader is opgesteld om te komen tot enkele kernvragen met betrekking tot de risico's bij uitbestedingen. Het start bij de beslissing van een vergunninghouder om al dan niet uit te besteden, een beslissing die kan worden beïnvloed door regulering. Bij een uitbesteding is de vraag wat de relatie is met publieke belangen en of een vergunninghouder door de uitbesteding in beginsel grip verliest op het waarborgen van publieke belangen. Als dat laatste het geval is, hoeft er nog geen sprake te zijn van een (onacceptabele) toename van risico's. De vergunninghouder kan middels contractvoorwaarden prikkels bij de partij waaraan is uitbesteed introduceren die ervoor zorgen dat publieke belangen afdoende worden beschermd. Alleen als dit niet goed mogelijk is, leidt uitbesteding mogelijk tot toenames in risico's.

### Risico's bij uitbesteding

Een uitbesteding bij een vergunninghouder kan leiden tot een toename in het risico op schending van publieke belangen als de vergunninghouder deze toename in risico's niet goed kan inschatten of als de vergunninghouder de consequenties van toenames in risico's niet meeneemt in de beslissing om uit te besteden. Belangrijk is dat de vergunninghouder hoe dan ook verantwoordelijk blijft. Uitbestedingen kunnen leiden tot te grote risico's als:

- de risico's toenemen bij uitbestedingen, maar niet zichtbaar worden voor de vergunninghouder en de consument;
- de risico's toenemen bij uitbestedingen, zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument al met deze risico's is geconfronteerd.

Een voorbeeld van de eerste situatie is een speelautomaat dat een mankement vertoont aan de toevalsgenerator, een mankement dat de consument niet opmerkt omdat zoiets een groot aantal waarnemingen vergt, en dat op de een of andere manier tevens aan de aandacht van de vergunninghouder ontsnapt. De consument is in dat geval de partij die schade lijdt, maar is zich daar niet van bewust. De vergunninghouder grijpt niet in, omdat ook deze de ontstane situatie niet

waarneemt. Het spreekt voor zich dat regelmatige keuringen (die in het huidige stelsel bij speelautomaten verplicht zijn) het risico op dit soort mankementen kunnen terugbrengen.

De tweede situatie kan zich op verschillende manieren voordoen. Om bij hetzelfde voorbeeld te blijven: de vergunninghouder kan er achter komen dat er iets mis is met de speelautomaat, terwijl er al consumenten op hebben gespeeld, die dit (nog) niet hebben gemerkt. Of het is juist de consument die er achter komt en de vergunninghouder aansprakelijk stelt voor geleden schade. Alleen als in dat soort gevallen de schade volledig wordt gecompenseerd door de vergunninghouder kan er worden beweerd dat de risico's nog steeds afdoende zijn afgedekt.

Op basis van de analyse blijken de meest risicovolle bedrijfsprocessen te zijn:

- Verslavingspreventiebeleid
- Lotenverkoop
- Trekking en systeembeheer van loterijen
- Spelsoftware van online kansspelen
- Servers van kansspelwebsites
- Platforms voor online kansspelen (oftewel *white-label* diensten)
- Betalingsverwerking bij online kansspelen

### **Interne nalevingsfunctionarissen**

Interne nalevingsfunctionarissen worden verplicht bij online kansspelaanbieders. Deze dienen onafhankelijk te zijn, toegang te hebben tot informatie en kennis te hebben in ieder geval van relevante wet- en regelgeving. Het bevordert onder andere de onafhankelijkheid als een compliance officer een plaats in de raad van bestuur heeft, waarbij die raad zelf verantwoordelijk blijft voor de naleving. Compliance officers dienen te worden gezien vanuit het gehele systeem van intern toezicht.

### **Informatie en ingrijpen**

De informatiebehoefte met betrekking tot uitbestedingen is het grootst voor die bedrijfsprocessen die een duidelijke relatie hebben met publieke belangen, waarvoor de regulering minder vérgaand is en waarbij de vergunninghouders niet goed en tijdig risico's kunnen observeren. In andere sectoren is het moeten opstellen en verstrekken van uitbestedingsovereenkomsten gebruikelijk. Dit kan met betrekking tot de (online) kansspelsector worden overgenomen. De Kansspelautoriteit kan bij gebleken risico's aanwijzingen geven, informatie verstrekken, gesprekken aangaan, objectiveerbare risico's publiceren en (dreigen met) boetes geven of (tijdelijk) vergunningen intrekken.

### **Business-to-business-vergunningen**

De voor- en nadelen van business-to-business-vergunningen naast business-to-consumer-vergunningen hangen deels af van de mate waarin kansspelaanbod gereguleerd is (toelatingen, keuringen, controles), welke voorwaarden er worden gesteld aan uitbestedingen, de controles daarop door de toezichthouder en of de toezichthouder ook 'derden' kan aanspreken. Een voordeel is de gerichtheid op de partij die de vergunning aanvraagt, wat meer mogelijkheden biedt tot het toetsen op zachtere criteria en meer directe mogelijkheden om in te grijpen door de toezichthouder. Nadelen liggen in de extra kosten bij leveranciers en met betrekking tot de vergunningverlening en het toezicht op de naleving. Er is weinig literatuur die systematisch de voor- en nadelen van separate B2B-vergunningen in kaart brengt.

# Inhoudsopgave

Samenvatting .....	i
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Kansspelen, productieprocessen en publieke belangen.....</b>	<b>3</b>
2.1 Onderscheiden typen kansspelen.....	3
2.2 Publieke belangen.....	4
2.3 Productieprocessen.....	8
2.4 Analyse kader: risico's bij uitbesteding.....	15
<b>3 Verantwoordelijkheid vergunninghouders bij uitbestedingen.....</b>	<b>21</b>
3.1 Verticale integratie.....	23
3.2 Uitbesteding met te grote risico's.....	24
3.3 Nakomen verantwoordelijkheid bij uitbesteding van bedrijfsprocessen.....	27
3.4 Conclusies.....	37
<b>4 Interne nalevingsfunctionarissen.....</b>	<b>39</b>
4.1 De rol van compliance officers binnen bedrijven.....	39
4.2 Rol toezichthouder en invloed marktprikkels.....	42
4.3 Conclusies.....	43
<b>5 Informatievoorziening en aanwijzingsbevoegdheid.....</b>	<b>45</b>
5.1 Informatie en rapportage.....	45
5.2 Aanwijzingen en alternatieven.....	48
5.3 Conclusies.....	49
<b>6 Toegevoegde waarde van B2B-vergunningen.....</b>	<b>51</b>
6.1 B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen.....	51
6.2 Conclusies.....	55
<b>7 Conclusies.....</b>	<b>57</b>
<b>Literatuur.....</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage A Geïnterviewde partijen.....</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage B Onderzoeksvragen.....</b>	<b>65</b>





# 1 Inleiding

De Kansspelautoriteit wenst inzicht in de mate waarin mogelijke tekortkomingen ‘achter de voordeur’ van vergunninghouders van kansspelen adequaat zijn te voorkomen en in hoeverre de Kansspelautoriteit vergunninghouders of betrokken derden kan aanspreken om de naleving van bepalingen binnen de gehele betrokken keten (van het aanbieden van kansspelen) af te dwingen. Op basis hiervan is de centrale onderzoeksvraag in dit rapport als volgt geformuleerd: *In hoeverre zijn de publieke belangen gewaarborgd en hoe kan de Kansspelautoriteit haar toezichhoudende rol invullen wanneer kansspelaanbieders (met een vergunning van de Kansspelautoriteit) bedrijfsprocessen uitbesteden aan derde partijen?*

De Kansspelautoriteit heeft deze hoofdvraag daartoe opgedeeld in de verschillende deelvragen<sup>1</sup>:

1. Onderzoeksvragen met betrekking tot de *eindverantwoordelijkheid van de vergunninghouder*, inclusief de voor- en nadelen van een zogenaamd duaal vergunningstelsel (naast business-to-consumer vergunningen een aanvullend vergunningstelsel voor tussenpersonen: business-to-business vergunningen).
2. Onderzoeksvragen met betrekking tot *de functionarissen belast met het interne nalevingstoezicht*, inclusief de prikkels vanuit de markt om adequaat intern toezicht te houden en de invloed van de eigendomsstructuur en interne organisatie op de feitelijke naleving.
3. Onderzoeksvragen met betrekking tot *de aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit*, gericht op informatievoorziening, cruciale bedrijfsprocessen en alternatieve mogelijkheden om bij gebleken risico's derden te stimuleren zich te houden aan de regelgeving.

De aanleiding voor dit onderzoek is het wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA), dat aanpassingen op en toevoegingen aan de Wet op de kansspelen (Wok) behelst. Eén van de doelen is legalisering en vergunningverlening van internetgokken. De Wok en het wetsvoorstel KOA tezamen regelen het afdwingen van de naleving van bepalingen binnen de gehele keten via:

- de eindverantwoordelijkheid van de vergunninghouder voor naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving, ook bij geval van uitbesteding;
- de verplichting van de vergunninghouder van online kansspelen tot het aanstellen van een of meer functionarissen die specifiek zijn belast met de naleving van de wettelijke voorschriften;
- de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om ook aan derden bindende aanwijzingen te geven over de naleving van de wettelijke voorschriften.

De onderzoeksvragen hebben in beginsel betrekking op alle kansspelen: loterijen, sportwedenschappen, casinospelen, speelautomaten, en online kansspelen, voor zover er sprake is van *uitbesteding* van een relevant deel van de bedrijfsprocessen. Met relevante bedrijfsprocessen wordt bedoeld bedrijfsprocessen die invloed hebben op *publieke belangen*: preventie van kansspelverslaving, beschermen en informeren van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie Bijlage B voor een lijst met alle deelvragen en verwijzingen naar de plek in het rapport waar deze worden beantwoord.

<sup>2</sup> De uitbesteding van werving- en reclameactiviteiten voor kansspelen valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Dit rapport onderzoekt het aanbod van en het toezicht op vergunninghouders onder de Wok en KOA. Illegaal kanspelaanbod blijft buiten beschouwing. Het vergunningstelsel in Nederland betreft zogenoemde *business-to-consumer* vergunningen. Er is geen aanvullend vergunningstelsel voor tussenpersonen voorzien (*business-to-business* vergunningen).

De belangrijkste onderzoeksmethoden ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn desk research en interviews met onder anderen vergunninghouders en toezichthouders.<sup>3</sup> Desk research betrof het nader bestuderen van onder meer de Wok, het wetsvoorstel, literatuur die aanbieders van kansspelen betreft, literatuur die andere sectoren betreft en literatuur gericht op specifieke onderwerpen zoals compliance officers.

#### *Leesmijzer*

Hoofdstuk 2 licht de onderscheiden typen kansspelen toe, gaat in op de publieke belangen die dienen te worden gewaarborgd, geeft gestileerd de productieprocessen van kansspelen weer en sluit af met een analysekader dat in de rest van het rapport is toegepast.

Hoofdstuk 3 beantwoordt de vragen die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van vergunninghouders met betrekking tot de publieke belangen in het geval van uitbestedingen. Onder welke omstandigheden kan het uitbesteden van bedrijfsprocessen tot te grote risico's leiden? En is er een relatie tussen verticale integratie en incidenten?

Hoofdstuk 4 behandelt de rol van interne nalevingsfunctionarissen, oftewel compliance officers. Wat zijn ervaringen hiermee en hoe komt deze functie het best tot zijn recht? Kan de toezichthouder een ondersteunende rol vervullen en zijn er andere maatregelen denkbaar?

Hoofdstuk 5 gaat in op de informatie die de Kansspelautoriteit nodig heeft om zicht te krijgen op risico's van uitbestedingen en op de alternatieven voor een aanwijzing om bij gebleken risico's derden te bewegen zich te conformeren aan de regelgeving.

Hoofdstuk 6 behandelt de voor- en nadelen van business-to-business-vergunningen naast business-to-consumer-vergunningen.

Hoofdstuk 7 zet de conclusies uit dit onderzoek puntsgewijs op een rij.

---

<sup>3</sup> Zie Bijlage A voor een lijst met de geïnterviewde partijen.

## 2 Kansspelen, productieprocessen en publieke belangen

*Kansspelen kunnen van elkaar verschillen in termen van risico's op inbreuk op publieke belangen en in termen van productieketens en daaraan gerelateerd mogelijkheden van uitbesteding van bedrijfsprocessen. De publieke belangen zijn preventie van kansspelverslaving, het beschermen en informeren van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.*

Dit hoofdstuk dient als inhoudelijke inleiding op de hoofdstukken die volgen. Paragraaf 2.1 geeft de in dit onderzoek toegepaste indeling in typen kansspelen. Deze indeling is gebaseerd op publieke belangen en verschillen in productieprocessen. Paragraaf 2.2 licht deze publieke belangen toe. Paragraaf 2.3 behandelt de productieprocessen van de onderscheiden typen kansspelen, met een nadruk op de relatie met de drie publieke belangen. Paragraaf 2.4 sluit af met een analytisch kader voor de relatie tussen uitbestedingen en risico's op schending van de drie publieke belangen.

### 2.1 Onderscheiden typen kansspelen

In dit onderzoek worden kansspelen onderverdeeld in de volgende vijf typen:

- 1) Loterijen
- 2) Sportwedenschappen
- 3) Locatiegebonden casinospelen (ook wel tafelspelen genoemd)
- 4) Locatiegebonden speelautomaten
- 5) (Overige) online kansspelen

Er zijn twee hoofdredenen om onderscheid te maken naar typen kansspelen:

1. Kansspelen kunnen van elkaar verschillen in termen van *de risico's op inbreuk op de drie publieke belangen* (zie paragraaf 2.2). Verschillen in risico's kunnen consequenties hebben voor alle drie de onderzoeksvragen: eindverantwoordelijkheid van de vergunninghouder, de rol van compliance officers en de aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit.
2. Kansspelen kunnen van elkaar verschillen in termen van *'productieketens' en de mogelijkheden van uitbesteding van delen ('bedrijfsprocessen') van deze keten* (zie paragraaf 2.3). Ook deze verschillen hebben consequenties voor alle onderzoeksvragen.

De variëteit in kansspelen is in theorie onbegrensd. Dit onderzoek gaat uit van bovenstaande indeling in 'prototypes' kansspelen die significant van elkaar verschillen in termen van de risico's op inbreuk van publieke belangen en/of de productieketen. De indeling is dusdanig gekozen dat er qua productieketen per type voldoende overeenkomsten zijn en tussen typen voldoende verschillen. Paragraaf 2.3 bevat de figuren van de belangrijkste onderdelen (of 'inputs') van de productieketens en geeft daarbij een tekstuele toelichting.

De vijf typen kansspelen kunnen op verschillende wijzen worden aangeboden: online, in Holland Casino of op andere locaties. Vrijwel elke locatiegebonden kansspel heeft ook een online variant.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de typen kansspelen (1 tot en met 5) verdeeld over de verschillende wijzen van aanbieden.

**Tabel 2.1 Indeling van de vijf typen kansspelen**

Type kansspel	Locatie/wijze van aanbieden		
	Online	Locatiegebonden	
		Holland Casino	Overige locaties
Loterijen	1		1
Sportweddenschappen	2		2
Casinospelen	5	3	
Speelautomaten	5	4a	4b
Overig	5		

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Voor de eerste twee van de vijf typen kansspelen, loterijen (1) en sportweddenschappen (2), wordt geen onderscheid wordt gemaakt tussen locatiegebonden en online. Deze keuze sluit aan bij het fenomeen *e-commerce* (zie Kansspelautoriteit, 2015). Het is Nederlandse vergunninghouders van loterijen en sportweddenschappen toegestaan om hun kansspelen via het internet te verkopen, mits er ook een locatiegebonden equivalent bestaat voor het betreffende kansspel. Hierdoor vervaagt voor loterijen en sportweddenschappen de grens tussen locatiegebonden en online, wat betreft het productieproces. Wat betreft regelgeving blijft dit onderscheid overigens wel degelijk bestaan. Zo biedt het wetsvoorstel Kansspelen op afstand geen ruimte aan pure online loterijen (maar wel aan pure online aanbieders van sportweddenschappen).

Online kansspelen (5) kunnen in beginsel alle kansspelen betreffen, waaronder online versies van casinospelen en van speelautomaten. Locatiegebonden casinospelen mogen momenteel alleen door Holland Casino worden aangeboden (3), speelautomaten (4) zowel door Holland Casino (4a) als op andere locaties (4b). De speelautomaten bij Holland Casino versus andere locaties verschillen van elkaar (inleg, uitkering).

## 2.2 Publieke belangen

De Kansspelautoriteit houdt toezicht op drie publieke belangen, die in deze paragraaf worden toegelicht. Hier wordt per publiek belang besproken waar de risico's op inbreuk liggen, en hoe deze risico's interacteren met de kenmerken van de verschillende speltypen. Deze algemene beschouwing op basis van de beschikbare literatuur is van belang om de specifieke risico's van uitbestedingen te kunnen onderzoeken. Tekstvak 2.1 geeft een korte toelichting op de publieke belangen die door de Kansspelautoriteit worden gewaarborgd.

### Tekstvak 2.1 De drie publieke belangen in het toezicht van de Kansspelautoriteit

- **Voorkomen van kansspelverslaving:** kansspelverslaving leidt tot persoonlijke problemen en negatieve maatschappelijke gevolgen. De overheid ziet er daarom op toe dat de consument hiertegen wordt beschermd.
- **Beschermen van de consument:** de consument moet kunnen vertrouwen op een eerlijk verloop van het spel. Via wet- en regelgeving zorgt de overheid er daarom voor dat vergunninghouders voldoen aan bepaalde eisen. Consumentenbescherming houdt ook in dat de consument inzage heeft in het type aanbod, voorwaarden voor deelname en de statistische kans op het winnen van een prijs. Ten slotte mogen reclame activiteiten niet dermate omvangrijk zijn dat ze de vraag naar kansspelen (onder kwetsbare groepen) te zeer stimuleren.
- **Tegengaan van fraude en overige criminaliteit:** kansspelen kunnen een aantrekkingskracht hebben op criminele organisaties die zich bezighouden met bijvoorbeeld witwassen en drugshandel. Het wettelijk instrumentarium om dit te voorkomen is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Bron: Kansspelautoriteit (2014).

De drie publieke belangen van de Kansspelautoriteit gaan gedeeltelijk in elkaar over. Zo kan fraude door kansspelaanbieders ten koste gaan van de consument, waardoor deze laatste beschermd zou moeten worden. Bij het tegengaan van fraude en criminaliteit ligt de focus op opzettelijke oplichting en witwassen. Bij bescherming van de consument ligt de focus op aspecten van (on)betrouwbaar aanbod, zoals misleidende reclame en verborgen voorwaarden. Dit is relevant vanwege (onder meer) het aanbieden van spelinformatie en een eerlijk spelverloop. De mate van kansspelverslaving is niet zozeer afhankelijk van het wel of niet uitbesteden van bepaalde activiteiten, maar veel meer van het speltype, de omgeving van het spel en kenmerken van de speler.

Voor de consument maakt het weinig uit of er te weinig wordt uitbetaald vanwege een ondeugdelijk product of vanwege moedwillige oplichting. In beide gevallen betreft het mogelijke risico's van uitbesteding van het betreffende product en het onderhoud en de kwaliteitscontroles. Bescherming van persoonsgegevens valt ook onder dit publieke belang. Het registreren en verstrekken van informatie over individueel speelgedrag zien we als onderdeel van het tegengaan van kansspelverslaving.

Hieronder worden de drie publieke belangen nader bekeken en de relatie gelegd met de vijf typen kansspelen.

### Preventie van kansspelverslaving

Er zijn drie soorten risicofactoren die kunnen leiden tot kansspelverslaving (De Bruin et al., 2006):

- persoonskenmerken,
- kenmerken van het kansspel en
- omgeving van het kansspel.

Elk van deze risicofactoren wordt hieronder verder uitgewerkt, waarbij de verschillen tussen kansspelen worden aangegeven wat betreft aanwezigheid en sterkte van de risicofactoren. In het algemeen kan worden gesteld dat het verstrekken van *informatie* over het speelgedrag aan de gokker een verlagend effect heeft op de mate van kansspelverslaving (Lucar et al., 2012). De gokker wordt zich bewust van onder meer de hoeveelheid geld die reeds verspeeld is. Dit kan een prikkel geven om een inzetlimiet voor zichzelf in te stellen. Het verstrekken van dit soort speler-specifieke informatie is makkelijker in te voeren in het online kansspelaanbod dan bij locatiegebonden

gokken. Wat betreft locatiegebonden gokken registreert Holland Casino diverse informatie van haar gokkers.

### **Persoonskenmerken**

Intraval heeft in 2011 onderzoek gedaan naar de kenmerken van gokkers per speltype (Bieleman et al., 2011). Hieruit volgt dat de groep deelnemers aan bijvoorbeeld loterijen er anders uitziet dan de groep die op speelautomaten speelt. Een belangrijke notie is dat veel informerende en beschermende maatregelen een ander, namelijk lager, effect hebben op probleemgokkers dan op recreatiespelers (Ministerie V&J, 2014). Dit onderscheid tussen typen spelers is mogelijk bepalerend voor het risico op kansspelverslaving dan het onderscheid tussen typen kansspelen.

### **Kenmerken van het kansspel**

Er zijn vier kenmerken van het kansspel zelf die van invloed zijn op het risico op verslaving aan een kansspel (Kansspelautoriteit, 2014). Hieronder is per kenmerk aangegeven wat dit inhoudt en of dit verschilt per type kansspel.

- *het speltempo van het kansspel.* Hierbij gaat het om hoeveel tijd er tussen de inzet en het uitbetalen van een kansspel zit. Hoe korter de periode, hoe verslavender het spel. Een kansspel met een korte doorlooptijd (minimaal 3 seconden) is een speelautomaat. Wisselink et al (2013) bevestigen dat dit kansspel het vaakst gespeelde spel is onder kansspelverslaafden. Aan het andere uiterste bevinden zich nummerloterijen. Deze lijken niet te leiden tot kansspelverslaving en ook niet te fungeren als een ‘opstapje’ naar speltypen met een hoger verslavingsrisico (Meerkerk et al., 2008). Op dit punt conflicteert de kans op kansspelverslaving met de kans op fraude. Juist bij een spel waarbij er veel tijd zit tussen de inzet en uitkering, zoals bij loterijen, is het voor de kansspelaanbieder (of derden) makkelijker om te frauderen. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van een loterij waarvoor loten worden verkocht, maar nooit een trekking en prijsuitreiking plaatsvindt.
- *de perceptie bij spelers van invloed op de uitkomst van het kansspel.* Des te meer een speler het gevoel hebben dat hij of zij het lot kan beïnvloeden, des te groter het risico dat deze speler onmatig speelgedrag vertoont. Dit rechtvaardigt een onderscheid in speltypen waarvoor strategie of inzicht nodig is (of lijkt te zijn) en speltypen waarbij dit niet het geval is. Bij speelautomaten zullen weinig spelers menen een grote invloed op de uitkomst te hebben. Poker, blackjack maar ook sportwedenschappen zijn voorbeelden van kansspelen waar de perceptie van de invloed van de speler groter is. Iemand die sportstatistieken op de voet volgt, zal denken dat hij of zij een voordeel heeft ten opzichte van de tegenspeler/computer, en daardoor vaker gaan spelen.
- *de mogelijkheid tot het variëren van inzetten.* Dit geeft de gokker een prikkel om verloren bedragen snel terug te winnen door de inzet te verhogen. In termen van het onderscheid naar type kansspel gaat het derhalve om de mogelijkheid om een hoge inzet te kiezen. Het onderscheid tussen kansspelen met hoge inzet en lagere inzet loopt langs de lijn van aanbod binnen casino's van Holland Casino en daarbuiten (in speelautomatenhallen of horeca). Locatiegebonden casinospelen mogen alleen door Holland Casino worden aangeboden en de locatiegebonden speelautomaten in Holland Casino mogen een hogere inzet vragen dan die op andere locaties.
- *de hoogte van de te winnen prijs.* Een hogere te winnen prijs maakt het meedoen aan kansspelen aantrekkelijker voor gokkers. Dit kenmerk is analoog aan dat van de hoge inzet aangezien de uitkering veelal een veelvoud is van de inzet. Ook bij dit kenmerk is daarom het onderscheid van belang tussen kansspelen aangeboden door Holland Casino en kansspelen op andere locaties.

### **Omgeving van het kansspel**

De omgeving waarin het kansspel wordt aangeboden speelt een rol in de mate van kansspelverslaving. De volgende vier kenmerken kunnen hierbij worden onderscheiden (Kansspelautoriteit, 2014):

- sociale controle vanuit de omgeving waarin de gokker zich bevindt;
- aanwezigheid van een illegaal circuit, buiten de werkingssfeer van de preventiemaatregelen van de overheid;
- de toegankelijkheid van het kansspelaanbod van kansspelen;
- omgevingsfactoren die de hersenprocessen beïnvloeden, zoals de mogelijkheid tot roken en het verduisteren van daglicht.

Alle bovengenoemde kenmerken, behalve het tweede punt, betekenen een hoger risico op kansspelverslaving indien het kansspel online wordt gespeeld. Zo kan een gokker ongestoord lang online gamen binnen de eigen huiselijke sfeer zonder dat er sociale controle op plaatsvindt. Ook is de toegankelijkheid tot het kansspelaanbod laagdrempeliger en groter online. Er is geen sprake van reistijd en -kosten, er is geen restrictie in openingstijden en er is een groot aanbod van verschillende spelen beschikbaar. Tot slot kan een gokker de omgeving waarin gespeeld wordt naar believen inrichten indien hij of zij online speelt, met of zonder daglicht en met of zonder het toestaan van roken.

### **Beschermen/informereren van de consument**

Dit publieke belang wordt gewaarborgd onder andere door kansspelaanbieders te verplichten informatie over het kansspel aan te bieden aan de gokker. Er zijn veel maatregelen denkbaar die de gokker informeren en beschermen. Merk op dat dit deels ook kansspelverslaving tegengaat (zie eerder).

Los van de (technische) mogelijkheden om de gokker te beschermen, kan worden gesteld dat hoe moeilijker of minder transparant een kansspel is, hoe hoger het risico voor de gokker en hoe groter de noodzaak tot informatieverstrekking. Dit rechtvaardigt een onderscheid tussen de relatief makkelijke spelen zoals bingo en de moeilijkere, complexere spelen zoals casinospelen. Loterijen zijn op zichzelf niet complex qua speluitleg, maar bij dit type kansspel liggen mogelijke risico's in de abonnementsvormen en de kleine lettertjes (bijvoorbeeld duur, kosten en opzegging van abonnementen) die de gokker mogelijk niet goed overziet. Ook kan de winkans niet altijd makkelijk door de speler worden afgeleid. Hierdoor zijn er ook bij dit type kansspel mogelijke risico's voor de gokker.

### **Fraude en overige criminaliteit**

Wat betreft oplichting en ondeugdelijke spelelementen kan voor de consument het resultaat hetzelfde zijn, namelijk dat er te weinig wordt uitbetaald. Het publieke belang van bescherming van de consument overlapt dus met het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.

Naast oplichting valt ook het tegengaan van witwassen binnen het derde publieke belang in dit rapport. Sommige andere vormen van criminaliteit vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Zo wordt matchfixing bij sportwedenschappen buiten beschouwing gelaten. Bovendien gaat het onderzoek in beginsel uit van legaal kansspelaanbod, dat wil zeggen kansspelaanbod door

vergunninghouders. Dit rapport speelt wel in op de toekomstige legalisering van kansspelen op afstand.

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals casinospelen, zijn aantrekkelijk voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen. Dit rechtvaardigt het onderscheid tussen casinospelen en overige spelen. In de praktijk mag echter alleen Holland Casino locatiegebonden casinospelen aanbieden. Met dit voorrecht komt de plicht om ongebruikelijke transacties te melden. Dit verlaagt het risico op witwassen bij kansspelen van Holland Casino.

## Overzicht typen kansspelen en publieke belangen

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de relatie tussen de typen kansspelen en de publieke belangen. In overeenstemming met de reikwijdte van dit onderzoek ligt in Tabel 2.2. de nadruk op (de preventie van) kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het (voorkomen van) witwassen.

Tabel 2.2 Overzicht typen kansspelen en publieke belangen

	Kansspelverslaving (hoogte van het risico)	Beschermen / informer consumenten	Fraude en overige criminaliteit	
			Oplichting	Witwassen
<b>Loterijen</b>	Laag (lange periode inzet en uitkering)	Eerlijk spelverloop vereist; Informatie nodig over abonnementsvormen (en opzegging daarvan)		Vrijwel niet mogelijk (lage winkans)
<b>Sportwedenschappen</b>	Middel (perceptie van invloed, snelle uitslag, hoge inzet mogelijk)	Eerlijk spelverloop vereist; Informatie nodig over spelaar		Vrijwel niet mogelijk (hoge marges van aanbieders)
<b>Casinospelen</b>	Hoog (perceptie van invloed, snelle uitslag, hoge inzet mogelijk)	Eerlijk spelverloop vereist; Informatie nodig over spelaar en -strategie		Risico op witwassen bestaat (door gebruik van contant geld en chips)
<b>Speelautomaten</b>	Hoog (snelle uitslag; in HC: hogere inzetmogelijkheden, meer controle)	Eerlijk spelverloop vereist; Weinig informatie nodig		Vrijwel niet mogelijk (kleine geldbedragen)
<b>Overig online</b>	Laag/Middel/Hoog (veel variatie in perceptie van invloed, spelsnelheid en hoogte van inzet)	Eerlijk spelverloop vereist; Informatie nodig over spelaar; privacybescherming		Risico op witwassen bestaat (door ondoorzichtige betalingsvormen, gebruik meerdere accounts, etc.)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Kansspelautoriteit (2014, 2015).

## 2.3 Productieprocessen

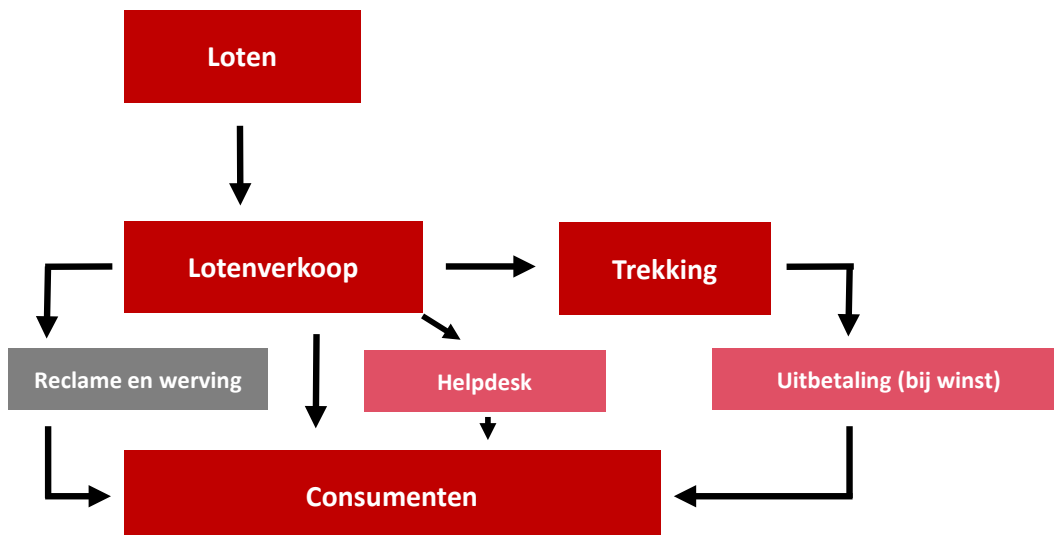
De productieprocessen van de vijf typen kansspelen dienen als basis voor de verdere analyse. Hierdoor wordt duidelijk welke uitbestedingsmogelijkheden er bestaan en hoe de onderdelen van kansspelen samenhangen met de publieke belangen. Ook wordt de relatie met de regulering in Nederland als kort aangestipt.

Hieronder volgen Figuur 2.1 tot en met Figuur 2.5 voor de vijf verschillende typen kansspelen. Opmerkingen vooraf over deze figuren:



- 1) De figuren geven een schematische en vereenvoudigde weergave.
- 2) De nadruk in de figuren ligt op onderdelen in de productieketen die kunnen worden uitbesteed én een rol kunnen spelen bij de drie publieke belangen. De belangrijkste onderdelen van het productieproces zijn weergegeven in **rode blokken**. Minder cruciale onderdelen zijn weergegeven in **lichtrode blokken**. Onderdelen die voor de analyse niet specifiek van belang zijn (zoals huisvesting) zijn weggelaten.
- 3) Onderdelen die alleen voor sommige kansspelen binnen een van de vijf typen gelden zijn weergegeven in **paarse blokken**. Als een paars blok is aangegeven betekent dit dat het productieproces tussen verschillende kansspelen van één type afwijkt. Bijvoorbeeld het verschil tussen het productieproces van speelautomaten in Holland Casino en die in speelhallen of cafés (zie beneden).
- 4) Reclame- en wervingsactiviteiten vallen conform de onderzoeksvraag van de Kansspelautoriteit geen onderdeel van het onderzoek. Dit is aangegeven in **grijze blokken**.

Figuur 2.1 De productieketen voor loterijen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.1 betreft de productieketen voor loterijen. Waar andere kansspelen gewoonlijk een klein groepje spelers dan wel een individuele speler bedienen, draait het bij loterijen om het op grote schaal verkopen van loten. Het proces 'lotenverkoop' is daarom expliciet in Figuur 2.1 aangegeven. Deze loten kunnen ook in abonnementsvorm worden aangeboden. Het onderdeel lotenverkoop omvat ook de inning van betalingen.

Uit de verkochte loten wordt een winnend lot getrokken. In deze trekking ligt het kansmoment besloten. Elke trekking dient ten overstaan van een notaris te gebeuren. Het trekkingsproces is een cruciaal proces in de productieketen voor loterijen, waarvoor een goede bescherming van de consument vereist is. Voor loterijen geldt via de huidige vergunningsvoorwaarden dat de "mechanische, elektrische en elektronische processen die gebezigd worden bij de deelneming, prijsbepaling en vaststelling van de winnaars [...] zijn onderworpen aan een voorafgaande

goedkeuring en periodieke controle door één of meer door de minister aangewezen onafhankelijke deskundigen of keuringsinstellingen”.<sup>4</sup>

Lotenverkoop gebeurt in winkels en via e-commerce. Winkelverkoop wordt in de praktijk altijd uitbesteed: geen enkele loterij heeft een eigen fysieke winkel.<sup>5</sup> Overigens hangt bij loterijen de productie sterk samen met reclame en werving, sterker dan bij andere kansspelen, omdat een groot aantal spelers een vereiste is om het spel doorgang te laten vinden.

Andere belangrijke onderdelen in deze en de volgende productieketens zijn uitbetaling (indien een speler gewonnen heeft) en de helpdesk. De uitbetaling dient te gebeuren onder de vooraf vastgelegde voorwaarden; dit onderdeel is van belang om eerlijk spel te garanderen. De helpdesk is van belang om consumenten te informeren over het spel en om ondersteuning te bieden bij mogelijke kansspelverslaving.

Zoals boven reeds genoemd staat in Figuur 2.1 (en volgende figuren) ‘Reclame en werving’ als een apart grijs vlak aangegeven. Dit onderdeel kan van belang zijn, maar valt buiten het onderzoek.

Alle vergunninghouders hebben een plicht om aan verslavingspreventie en bescherming van persoonsgegevens te doen. Dit is omwille van de overzichtelijkheid niet in de figuren opgenomen.

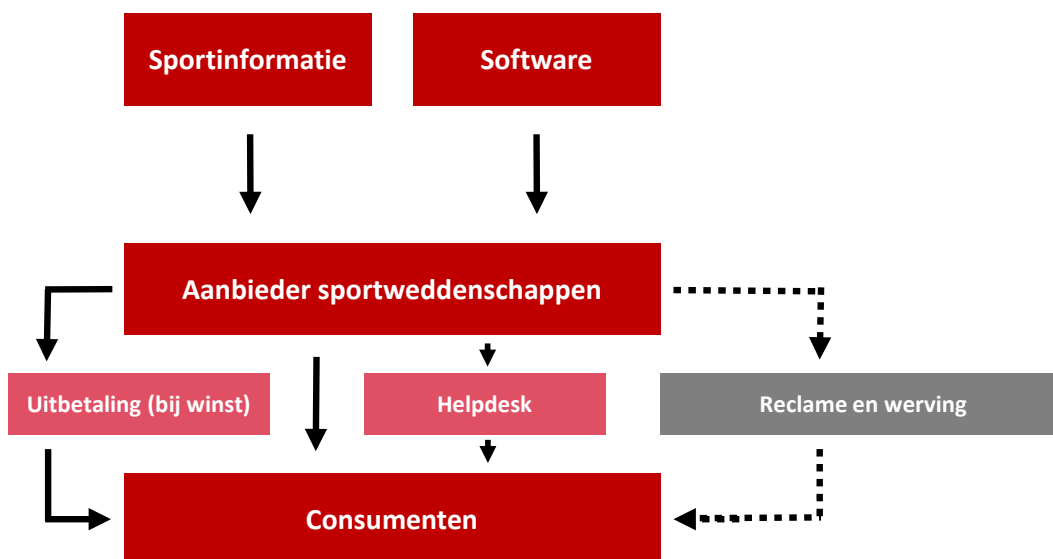
Voor loterijen zijn er veel mogelijkheden om bedrijfsprocessen uit te besteden. Zo heeft de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij een deel van bovenstaande bedrijfsprocessen uitbesteed – de uitvoering van de trekking wordt intern gedaan (Kansspelautoriteit, interne communicatie).

---

<sup>4</sup> Kansspelautoriteit (2015), Beschikking Staatsloterij; zie ook Beschikking van de Minister van Justitie van 21 december 2007, nr. 5523483/07/DSP, houdende verlening van een vergunning tot het organiseren van een Postcodeloterij; et cetera.

<sup>5</sup> In vroeger tijden werd de verkoop van fysieke loten niet altijd uitbesteed. Tot 1974 had de Staatsloterij werknemers in dienst die zich uitsluitend bezig hielden met de lotenverkoop (Rozijn en Weeda, 1982).

Figuur 2.2 De productieketen voor sportweddenschappen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Voor sportweddenschappen (Figuur 2.2) is de belangrijkste input de informatie over de betreffende sportwedstrijden. Anders dan bij andere kansspelen wordt het kansmoment niet vastgelegd door de kansspelaanbieder. Manipulatie is bijvoorbeeld mogelijk door *matchfixing* en doping, die buiten het bereik van dit onderzoek vallen.

De aanbieder van sportweddenschappen kan uitslagen met speciaal ontwikkelde software op een efficiënte manier verwerken op uitslagenschermen en bijvoorbeeld een website, met bijbehorende statistieken.

Binnen dit onderzoek wordt aangenomen dat de aanbieder zich richt op een reeds bestaande sportwedstrijd, en niet een nieuw evenement organiseert met enkel het doel weddenschappen af te sluiten. De wedstrijd zelf is daarom niet als input aangegeven binnen de productieketen van sportweddenschappen.

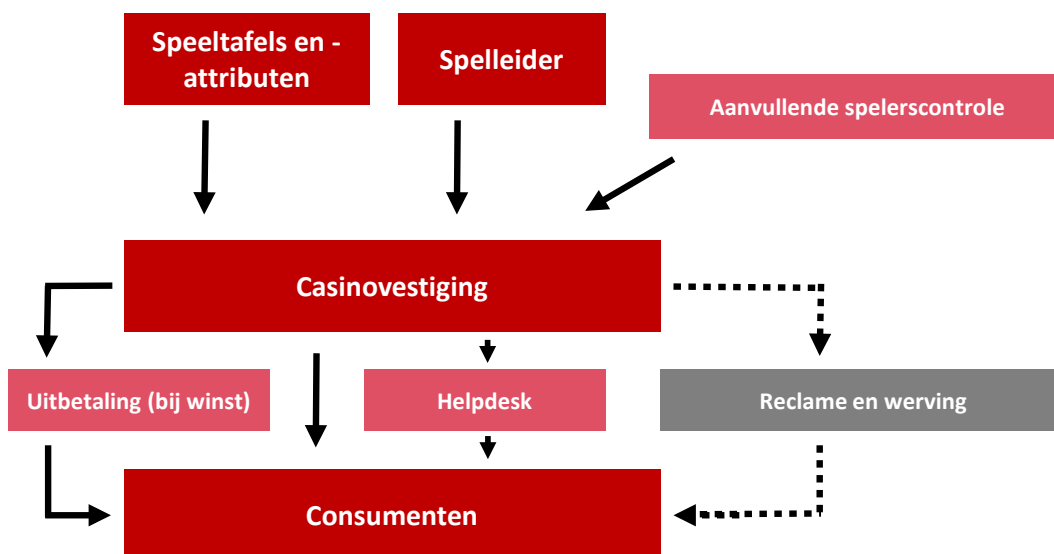
Voor sportweddenschappen geldt via de huidige vergunningsvoorwaarden dat de “vergunninghouder is verplicht om de mechanische, elektrische en elektronische processen die gebruikt worden bij de deelneming, prijsbepaling en vaststelling van de winnaars te onderwerpen aan: voorafgaande goedkeuring door een keuringsinstelling, en periodieke controle door een keuringsinstelling en een EDP-auditor (Electronic Data Processing). De keuze voor een bepaalde keuringsinstelling of EDP-auditor behoeft voorafgaande schriftelijke goedkeuring door de Kansspelautoriteit.”<sup>6</sup>

Sportwedden wordt tegenwoordig vaak online gedaan; alleen de Toto van de organisatie De Lotto wordt nog op een papieren formulier ingevuld. Er zullen onder het wetsvoorstel Kansspelen op afstand twee verschillende vergunningen bestaan: voor locatiegebonden sportweddenschappen en

<sup>6</sup> Kansspelautoriteit (2015), Vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016, Geconsolideerde versie 04-10-2015

voor online sportweddenschappen. Dit onderscheid is voor de productieketen niet van wezenlijk belang.

**Figuur 2.3** De productieketen voor locatiegebonden casinospelen (oftewel tafelspelen)



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.3 geeft de productieketen voor locatiegebonden casinospelen in casino's weer. Op dit moment kunnen deze spelen alleen legaal door Holland Casino (HC) georganiseerd worden.

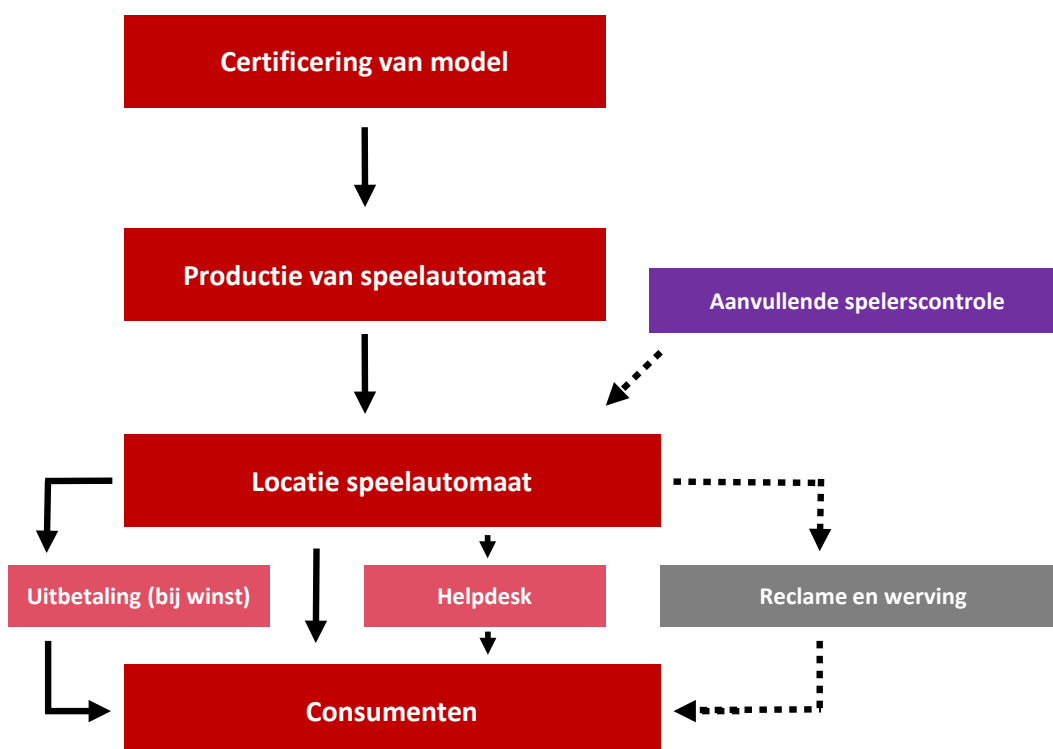
Casino's van HC kunnen een aantal onderdelen van de productieketen uitbesteden: de productie van de speeltafels zelf, de productie van speelattributen, en de spelleider. Voorbeelden van speelattributen zijn speelkaarten, chips en rouletteballetjes. Het kanselement van casinospelen ligt (vooral) besloten in de speelattributen en in de speeltafel. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van alle bovenstaande spelelementen ligt, ook na een eventuele uitbesteding, bij Holland Casino. Er bestaat geen modeltoelating (zoals bij speelautomaten: zie verderop), dat wil zeggen het op de markt brengen van casinospelen wordt niet gereguleerd. De vergunningsvoorwaarden<sup>7</sup> geven wel aan welke casinospelen mogen worden aangeboden. Tevens geldt dat de “mechanische, elektrische en elektronische processen die gebezigd worden bij de deelneming, prijsbepaling en vaststelling van de winnaars van de [...] casinospelen, zijn onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring en periodieke controle door een door de minister aangewezen onafhankelijke deskundige of keuringsinstelling”, momenteel het NMI.

Een aanvullende input in de productieketen is de spelerscontrole bij Holland Casino. Deze controle bestaat uit een verplichte identificatie en registratie. Casino's kunnen ook dit onderdeel in het productieproces uitbesteden. De spelerscontrole speelt een belangrijke rol in de bestrijding van kansspelverslaving.

Voor het aanbieden van casinospelen kan nog aan andere inputs worden gedacht, zoals het interieur of design om de gangbare sfeer in het casino te creëren. Deze inputs spelen vrijwel zeker geen rol bij de drie publieke belangen, en zijn daarom niet aangegeven in Figuur 2.3 (of andere figuren).

<sup>7</sup> Kansspelautoriteit (2015), Beschikking Casinospelen.

Figuur 2.4 De productieketen voor locatiegebonden speelautomaten (in casino's, hallen en cafés)



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.4 toont de productieketen voor het aanbod van speelautomatenspelen. Vanuit de kansspelaanbieder bezien is er slechts één input: de speelautomaat wordt als één geheel ingekocht bij een producent. De ingekochte speelautomaat bevat onder andere ook het toevalselement, in mechanische vorm (hardware) of elektronische vorm (software).<sup>8</sup> Er bestaat een zogenaamde modeltoelating voor speelautomaten, waarbij het op de markt brengen wordt gereguleerd. Deze modeltoelating gebeurt op basis van een keuringsrapport door een door de Kansspelautoriteit geselecteerde keuringsinstelling.<sup>9</sup> Daarnaast moet elke geplaatste speelautomaat van een merkteken worden voorzien, waaruit blijkt dat de automaat overeenstemt met het toegelaten model.

Wanneer speelautomaten in Holland Casino staan is de bovengenoemde spelerscontrole ook een belangrijke vereiste input. Deze input is echter niet aan de orde bij speelhallen of cafés, en is daarom in Figuur 2.4 in paars aangegeven.

Speelautomaten in Holland Casino wijken ook in fysieke vorm af van die in speelhallen of cafés. Zo is de tijd tussen het inwerpen van geld en de uitkomst (met eventuele uitbetaling) verschillend. Maximum inleg en prijzen zijn hoger bij HC.

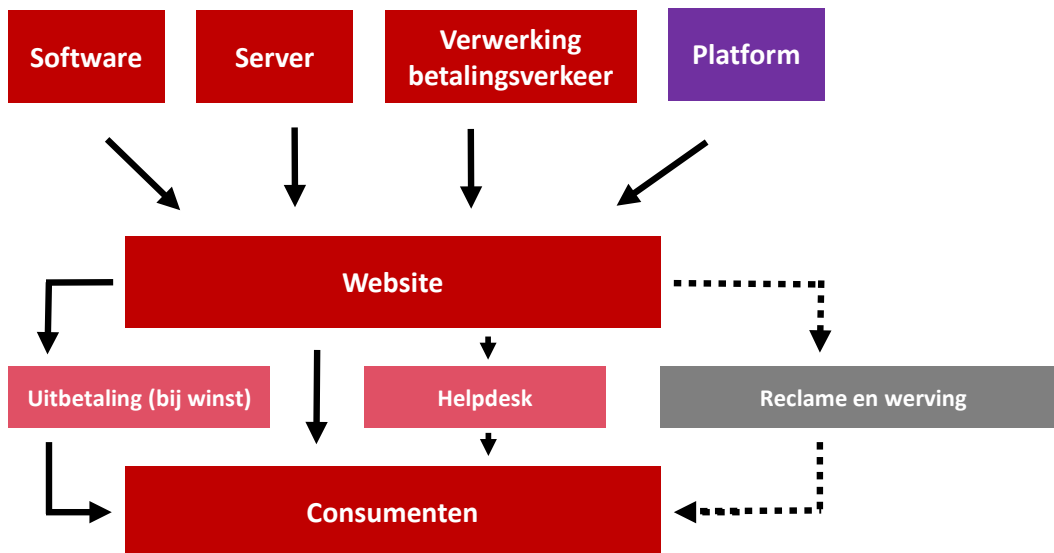
Overigens is er wat betreft speelautomaten ook een andere grenslijn aan te brengen: tussen Holland Casino en speelhallen enerzijds, en cafés anderzijds. In een casino of speelhal staat een rij

<sup>8</sup> Kansspelautoriteit (2013), Richtsnoer informatieverschaffing modeltoelating speelautomaat, 9 juli 2013.

<sup>9</sup> Er bestaan momenteel vijf van dit soort keuringsinstellingen: BMM Spain Testlabs S.L. (Unipersonal), GLI Europe B.V., NMI Certin B.V., SIQ (Slovenian Institute of Quality and Metrology) en Trisigma B.V. (Bron: Kansspelautoriteit (2013), Aanvraagformulier modeltoelating speelautomaat, Versie V2013.06.04).

automaten opgesteld en zitten mogelijk meerdere mensen te spelen. In een café is het aantal automaten door de Wet op de kansspelen ingeperkt. Dit schaalverschil heeft gevolgen voor de perceptie van de consument en mogelijk ook voor het inkoopgedrag van kansspelaanbieders.

Figuur 2.5 De productieketen voor online kansspelen (zonder loterijen en weddenschappen)



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.5 geeft de productieketen van online kansspelen aan. Hierbij is er gemakshalve vanuit gegaan dat er op een website wordt gespeeld; in de praktijk kan dit ook bijvoorbeeld via een *app* gebeuren.<sup>10</sup> Elk kansspel op een website vereist in de eerste plaats spelsoftware die op een website moet worden geplaatst. De software is de technologie vereist om het virtuele spel te spelen, inclusief een *random number generator* (het kansmoment). Daarnaast is de server van belang waar de website op geplaatst is, net als de verwerking van betalingsverkeer (Kansspelautoriteit, 2015).

Overigens kan de schematische weergave van Figuur 2.5 geen recht doen aan de grote verscheidenheid en complexiteit van de productieketen online kansspelen – de vereenvoudiging is minder gerechtvaardigd dan bij de andere typen kansspelen (Figuren 2.1 tot en 2.4). Internationaal opererende aanbieders kunnen bijvoorbeeld meerdere virtuele servers hebben zonder een eenduidige fysieke locatie. De uitbesteding van de server is in dat geval niet aan één duidelijke derde partij.

Sommige online spelaanbieders maken gebruik van een generiek spelplatform – een zogeheten *white label*<sup>11</sup> – voorzien van een eigen merk – de *skins*. Voor sommige spelen, zoals poker, zorgt het platform ervoor dat spelers van verschillende websites tegen elkaar kunnen spelen (zonder dat de consumenten doorhebben dat er verschillende websites in het spel zijn). Daarnaast produceren de platformaanbieders een groot geheel aan webfuncties als ondersteunend pakket aan, waaronder de

<sup>10</sup> Het gaat hier om de weergave van het spel zoals de gokker dit waarneemt. Hier worden spel- en transactiegegevens gegenereerd. Hoewel de techniek (website, app, ...) kan variëren, spreken we in dit rapport gemakshalve van website.

<sup>11</sup> *White-label* productie komt voor bij verschillende soorten softwarepakketten, maar ook bij consumentenelektronica (bijvoorbeeld dvd-spelers) en levensmiddelen (zoals gebruikt door supermarkten voor hun huismerken).

spelsoftware. Uit zowel de literatuur als interviews blijkt dat deze platformaanbieders een zeer belangrijke schakel vormen in het productieproces en daarmee in het waarborgen van de publieke belangen (zie ook Cabot en Pindell, 2013).

In Figuur 2.5 is het platform als input opgenomen met een paarse kleur. Dit drukt uit dat het niet voor alle online kansspelen als input gebruikt zal worden. De beslissing om een platform te gebruiken hangt af van het specifieke online kansspel en van de bedrijfsstrategie van de kansspelaanbieder.

Vrijwel elk locatiegebonden kansspel kan ook online worden aangeboden. Een zeer belangrijk online kansspel is poker, maar ook online kansspelautomaten vallen hieronder. Onder dit type kansspelen rekenen we *niet* loterijen en sportweddenschappen: voor deze categorieën is het onderscheid tussen locatiegebonden en online, wat betreft productieproces, minder relevant (zie Figuur 2.1 en Figuur 2.2).

Er zijn grote verschillen binnen dit online kansspel aanbod. In termen van het productieproces zijn deze online kansspelen evenwel zeer vergelijkbaar: de belangrijkste inputs zijn de software, de website, de server en de verwerking van betalingsverkeer. Welke onderdelen hiervan kunnen worden uitbesteed, hangt af van hoe de vergunningplichtige activiteit is omschreven. Als de websitebeheerder de vergunninghouder is, bijvoorbeeld, zijn de software, de server en de verwerking van betalingsverkeer de belangrijkste uit te besteden onderdelen van het productieproces.

## 2.4 Analyse kader: risico's bij uitbesteding

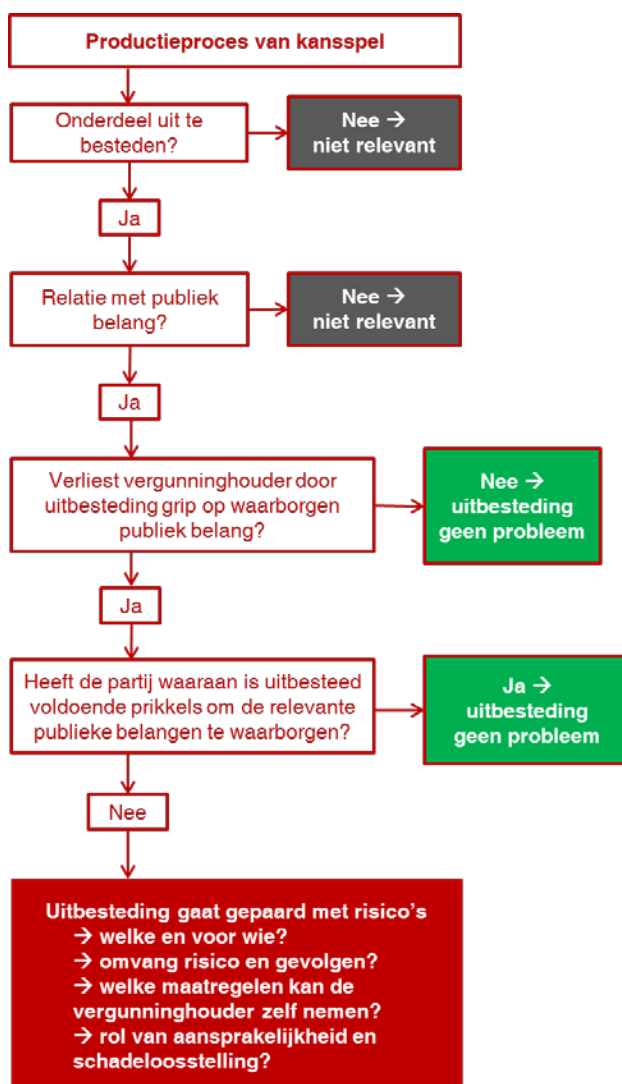
### Analyse kader

De hoofdvraag in dit onderzoek is of specifiek het *uitbesteden* van delen van het productieproces leidt tot risico's op:

- onvoldoende preventie van kansspelverslaving; en/of
- onvoldoende bescherming van en informatie voor consumenten; en/of
- onvoldoende preventie van witwassen.

Het analysekader ter beantwoording van deze vraag staat samengevat in Figuur 2.6. Dit kader is opgesteld om het stellen van de juiste vragen te vergemakkelijken.

Figuur 2.6 Beslisboom om te bepalen of uitbesteding van bedrijfsprocessen een risico geeft



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

#### *Is het onderdeel uit te besteden?*

Logischerwijs kunnen er geen risico's van uitbesteding zijn indien onderdelen niet worden uitbesteed. In beginsel kan (vrijwel) alles worden uitbesteed en weegt een bedrijf de voor- en nadelen van uitbesteding (versus in eigen beheer uitvoeren) tegen elkaar af. Regulering kan beperkingen opwerpen aan wat er mag worden uitbesteed of voorwaarden stellen aan hoe er moet worden uitbesteed. Er kan bijvoorbeeld wettelijk zijn bepaald welke bedrijfsprocessen een vergunninghouder niet mag uitbesteden. Dit kan samenhangen met de afbakening van de activiteiten die vergunningplichtig zijn.

#### *Is er een relatie met een publiek belang?*

Op dezelfde wijze kunnen er logischerwijs geen risico's van uitbesteding zijn, indien een onderdeel geen enkele relatie met een publiek belang heeft. Hoe directer de relatie tussen een onderdeel en een publiek belang, des te meer aandacht een onderdeel verdient in het kader van het borgen van publieke belangen. Zo is het toevalsmechanisme bij kansspelen binnen dit onderzoek relevanter dan de schoonmaak van fysieke speelelementen.



*Verliest vergunninghouder grip op waarborgen publieke belangen?*

Uitbesteden kan voordelen bieden in de vorm van bijvoorbeeld kostenbesparingen of betere diensten of producten door specialisatie. In dat geval is het goedkoper en/of beter om een onderdeel niet in eigen beheer uit te voeren, maar door een derde te laten doen. Het kan zijn dat de controle op de kwaliteit van de productie of de dienstverlening – met name gericht op de publieke belangen – daardoor in beginsel moeilijker wordt. Is dat niet het geval, dan leidt uitbesteding niet specifiek tot risico's op schending van de publieke belangen.

Ook hier is er een belangrijke relatie met regulering. Als het uit te besteden onderdeel bijvoorbeeld een speelautomaat betreft, wordt deze onder andere gereguleerd door het stelsel van modeltoelating, certificering en controle. Dit neemt voor een deel de noodzaak weg dat een vergunninghouder bij elke aankoop zelf allerlei controles uitvoert.

*Prikkels bij de partij waaraan is uitbesteed*

Ook als uitbesteding in beginsel leidt tot minder directe controle op de kwaliteit door de vergunninghouder, kan deze gepaard gaan met goed functionerende prikkels bij de partij waaraan wordt uitbesteed. Deels worden deze prikkels al gegeven door regulering. Ook partijen waaraan wordt uitbesteed dienen zich immers aan de wet te houden. De vergunninghouder kan bijvoorbeeld de partij waaraan wordt uitbesteed in het contract wijzen op de belangrijkste wettelijke bepalingen. Daarnaast kan expliciet worden gesteld wat de procedure is bij nalatigheid door de partij waaraan wordt uitbesteed. De verdeling van aansprakelijkheid bij schade door wetgeving en jurisprudentie (dat wil zeggen: in welke gevallen welke partij voor schade opdraait, in dit geval schade door schending van de drie publieke belangen) kan prikkels geven om risico's te dempen.

*Risico's van uitbesteding*

In de meeste gevallen zijn de vragen in Figuur 2.6 niet eenduidig met 'ja' of 'nee' te beantwoorden, maar gaat het om de mate waarin er risico's optreden. Niet alle risico's zijn volledig af te dekken door (de prikkels in) specifieke wetten, contracten en het stelsel van aansprakelijkheidsverdeling. En in de praktijk zal niet elk risico door elke partij optimaal worden gedekt. In dat geval is er een risico op schending van de drie publieke belangen, waarbij de vragen zijn:

- Welke publieke belangen betreft het? Wie loopt er risico?
- Hoe omvangrijk zijn de risico's? Wat zijn de gevolgen als het risico zich daadwerkelijk manifesteert (gegeven de aansprakelijkheidsverdeling en de mogelijkheden tot schadeloosstelling)?
- Wat kan de vergunninghouder doen om de gevolgen van 'incidenten' te beperken?

De vergunninghouder kan de negatieve gevolgen voor consument en maatschappij beperken door vooraf eigen maatregelen te nemen en/of door bij incidenten de partij die schade ondergaat schadeloos te stellen. In het eerste geval is er niet meer sprake van *volledige* uitbesteding van een proces. De mogelijkheid van volledige schadeloosstelling ligt meer voor de hand bij kleinere incidenten zoals een te lage uitbetaling. Bij kansspelverslaving is het bijvoorbeeld de vraag of de partij die schade ondervindt daadwerkelijk *volledig* schadeloos kan worden gesteld voor alle geleden financiële, psychologische, emotionele et cetera schade.

**De drie publieke belangen**

Ter voorbereiding op de analyses die volgen in de hoofdstukken hierna, leggen we de relatie tussen de publieke belangen en uitbestedingen.

### *Kansspelverslaving*

Hierboven (paragraaf 2.2) is gesteld dat kansspelverslaving afhangt van persoonskenmerken, kenmerken van het kansspel en de omgeving van het kansspel. De kenmerken van het kansspel betreffen het speltempo van het kansspel; de perceptie van de invloed op de uitkomst van het kansspel die de speler heeft; de mogelijkheid tot het variëren van inzetten; en de hoogte van de te winnen prijs. De omgevingsfactoren betreffen de sociale controle vanuit de omgeving waarin de gokker zich bevindt; de aanwezigheid van een illegaal circuit; de toegankelijkheid van het kansspelaanbod; en omgevingsfactoren die de hersenprocessen beïnvloeden, zoals de mogelijkheid tot roken en het verduisteren van daglicht.

Uitbestedingen hebben naar verwachting geen invloed op persoonskenmerken of de kenmerken van het kansspel, maar mogelijk wel op omgevingskenmerken. Ook zou het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder van belang kunnen zijn. Als uitbestedingen van (delen van) het verslavingspreventiebeleid zouden leiden tot een lagere inspanning tot verslavingspreventie, zou ook het risico op kansspelverslaving kunnen toenemen.<sup>12</sup> De eindverantwoordelijkheid en zorgplicht van de vergunninghouder om kansspelverslaving tegen te gaan blijven dan overigens overeind.

De vraag in het analysekader is hier:

- Zijn er redenen om aan te nemen dat uitbestedingen leiden tot grotere risico's op kansspelverslaving, doordat de vergunninghouder minder grip krijgt op de beheersing van die risico's en de partij waaraan is uitbesteed niet de juiste prikkels krijgt?

### *Bescherming/informatie consumenten*

Paragraaf 2.2 gaf aan dat dit publieke belang betrekking heeft op een eerlijk verloop van het spel en op inzage in het type aanbod, de voorwaarden voor deelname en de statistische kans op het winnen van een prijs. Onder "eerlijk verloop van het spel" verstaan wij ook een correcte uitbetaling. Informatie is belangrijker als een kansspel complexer is, minder transparant is of met meer 'kleine letters' gepaard gaat. Privacybescherming (persoonsgegevens, betaalgegevens, internetverkeer) valt ook onder dit publieke belang. Het registreren en verstrekken van informatie over individueel speelgedrag zien we als onderdeel van het tegengaan van kansspelverslaving (zie hierboven).

De vraag in het analysekader is hier:

- Zijn er redenen om aan te nemen dat uitbestedingen leiden tot grotere risico's op oneerlijk spelverloop (inclusief incorrecte uitbetaling), informatietekort bij de consument of onvoldoende bescherming van persoonsgegevens, doordat de vergunninghouder minder grip krijgt op de beheersing van die risico's en de partij waaraan is uitbesteed niet de juiste prikkels krijgt?

### *Witwassen*

Paragraaf 2.2 gaf aan dat kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals casinospelen, aantrekkelijk zijn voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen. In de huidige praktijk mag alleen Holland Casino locatiegebonden casinospelen aanbieden. Hierbij komt de plicht om ongebruikelijke transacties te melden.

---

<sup>12</sup> In theorie zou ook een zeer hoge inspanning aan verslavingspreventie (al dan niet door uitbesteding) schadelijk kunnen zijn, bijvoorbeeld als consumenten die op hun problematisch speelgedrag worden aangesproken of daarom worden geweigerd hun heil zoeken in het illegale circuit.

Witwassen vereist dat de illegale geldsommen in het financiële systeem worden gebracht. De inbreng gebeurt meestal in de vorm van contant geld om een *papertrail* te vermijden. Naast casinospelen is een ander kansspel waar veel contant geld kan worden ingezet de speelautomaat. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat witwassen via speelautomaten in de praktijk voorkomt.

Bij online kansspelen kan vanzelfsprekend alleen giraal geld worden ingezet, zodat deze vorm van kansspelen in eerste instantie niet aantrekkelijk lijkt voor criminele organisaties om geld wit te wassen. Het is niet bekend of er bij het toekomstige legale online kansspelaanbod maximale inzetten zullen worden opgelegd.

De vraag in het analysekader is hier:

- Zijn er redenen om aan te nemen dat uitbestedingen leiden tot grotere risico's op witwassen, doordat de vergunninghouder minder grip krijgt op de beheersing van die risico's en de partij waaraan is uitbesteed niet de juiste prikkels krijgt?

### **Relatie met regulering**

In het bovenstaande is geïllustreerd dat het antwoord op de vraag wat de risico's zijn van uitbesteding samenhangt met het regulerende kader. Voor het online kansspelaanbod is dat nog niet (geheel) bekend. Van belang is dat het onderhavige onderzoek alleen ingaat op (toekomstige) vergunninghouders. Het bestrijden van illegaal aanbod wordt hier derhalve buiten beschouwing gelaten.

Het regulerende kader heeft met name betrekking op de volgende elementen:

- het al dan niet vergunningplichtig zijn van het aanbieden van activiteiten (indien wel, dan gelden daarvoor de vergunningsvoorwaarden);
- beperkingen op de kansspelen die mogen worden aangeboden (bijvoorbeeld via de vergunningsvoorwaarden of via het enkel toelaten op de markt van goedgekeurde spelen);
- voorwaarden voor en controle op de inputs van een kansspel (hardware, software) voordat het spelaanbod is aangevangen en tijdens het aanbieden van kansspelen, bijvoorbeeld de verplichting inputs vooraf te laten keuren en/of regelmatig te laten controleren;
- overige voorwaarden met betrekking tot het aanbieden van een kansspel, gericht op het tegengaan van kansspelverslaving, witwassen en op het informeren en beschermen van de consument;
- het toezicht op naleving van de wetten, met name door de Kansspelautoriteit.

Bij *vergunningplichtige activiteiten* is van belang wat de activiteit is waar een aanbieder een vergunning voor krijgt. De mate van detail waarin dit is bepaald, heeft invloed op wat er mag worden uitbesteed. Dit lijkt misschien triviaal, maar is het niet. Als niet precies is gedefinieerd wat de activiteit is, is er meer ruimte voor uitbesteding. Stel dat 'exploitatie van een speelhal' de vergunningplichtige activiteit is, maar er is niet in detail omschreven wat de exploitatie inhoudt. Dan is er meer ruimte om bijvoorbeeld het toezicht ter plaatse uit te besteden dan wanneer er staat omschreven dat ook dat toezicht onder de exploitatie valt en dus een vergunningplichtige activiteit betreft.

Beperkingen op de *kansspelen* die mogen worden aangeboden verkleinen met name de risico's op kansspelverslaving. Voorwaarden vooraf en tijdens het aanbieden van kansspelen op *de inputs van*

een kansspel verkleinen tevens de risico's op kansspelverslaving en op het oplichten van de consument, voor zover deze risico's samenhangen met deze inputs (hardware, software).

De overige voorwaarden gericht op het tegengaan van kansspelverslaving en witwassen en op het informeren en beschermen van de consument, tezamen met het toezicht op de naleving, geven een prikkel vóóraf om risico's te beperken, en kunnen leiden tot ingrijpen van de Kansspelautoriteit 'tijdens de rit'. Deze voorwaarden staan in de Wet op de kansspelen, de vergunningsvoorwaarden en het wetsvoorstel 'kansspelen op afstand'. De Kansspelautoriteit heeft daarbij de bevoegdheid aanwijzingen te geven aan derden. Zie Tekstvak 2.2.

### Tekstvak 2.2 Artikelen in de Wok en het wetsvoorstel KOA m.b.t. kansspelverslaving, witwassen en het informeren en beschermen van de consument, en de aanwijzingsbevoegdheid

In de *Wok* betreft artikel 4a het voorkomen van verslaving. Voor een instantloterij gaat artikel 14c over onder andere eerlijk en betrouwbaar spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik. Voor een totalisator geldt artikel 25 onder andere om ongeoorloofd wedden tegen te gaan. Voor casinospelen geldt artikel 27i onder andere met betrekking tot het aantal en soort spelen, de inzet, eerlijk en betrouwbaar spelverloop en voorkomen van fraude en misbruik. Voor speelautomaten geldt artikel 30d over onder andere zedelijk gedrag, kennis van en inzicht in kansspelautomaten en kansspelverslaving en kansspelverslavingsbeleid. Voor de Staatsloterij, sportprijsvragen en de Lotto zijn wat deze onderwerpen betreft geen specifieke artikelen opgenomen.

Hoofdstuk 3 van de Memorie van Toelichting van *het wetsvoorstel KOA* gaat in op onder meer de volgende onderwerpen. Kansspelverslaving betreft het informeren van de speler, een verplicht spelersprofiel, observatie van het speelgedrag, interventie en geleiden naar zorg. Bescherming van de consument betreft informatieverplichtingen, geen deelname door minderjarigen, bescherming van spelerstegoeden en persoonsgegevens, en eerlijk spel. Fraude en criminaliteit betreft met name identificatie en verificatie van spelers. Daarnaast zijn er maatregelen met betrekking tot 'geschikte aanbieders' en 'betrouwbare en deskundige aanbieders'.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit staat in *artikel 31h van het wetsvoorstel KOA* en de Memorie van Toelichting. Een bijzondere aanwijzing kan worden gegeven indien dat noodzakelijk is in het belang van de "verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen". Een dergelijke aanwijzing kan bijvoorbeeld bestaan uit het laten verrichten van een aanvullende keuring van het spelsysteem. Daarnaast is de aanwijzingsbevoegd bedoeld om illegaal aanbod te bestrijden. Zo kan aan internet-serviceproviders worden gevraagd bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken, of kan aan betaaldienstverleners worden gevraagd betalingen van een illegale aanbieder te blokkeren.

### Toepassing van het analysekader

Hoofdstuk 3 past het analysekader toe op de vraag welke factoren het nakomen van de verantwoordelijkheid van vergunninghouders beïnvloeden en of er bedrijfsprocessen zijn waarvan uitbesteding met grotere risico's gepaard gaat. In het algemeen geldt dat deze onderzoeksvragen voorwaardelijk worden beantwoord: de risico's hangen voor een deel af van hoe de regulering is of wordt ingevuld. Hoofdstuk 4 behandelt de rol van interne nalevingsfunctionarissen, waarbij hoofdvraag is of deze kunnen zorgen voor een betere naleving. Hoofdstuk 5 gebruikt de voorgaande analyses als startpunt voor de beantwoording van de vraag welke informatie de Kansspelautoriteit nodig heeft om zicht te krijgen op risico's van uitbestedingen. Hoofdstuk 6 onderzoekt een mogelijke verandering in het reguleringskader door de vergunningplichtige activiteiten uit te breiden tot business-to-business-vergunningen.

### 3 Verantwoordelijkheid vergunninghouders bij uitbestedingen

*Het analytisch kader uit hoofdstuk 2 wordt toegepast op de vraag wanneer uitbesteding mogelijk met te hoge risico's gepaard gaat. Dit leidt tot een identificatie van bedrijfsprocessen die bijzondere aandacht verdienen vanuit het perspectief van het waarborgen van publieke belangen.*

Dit hoofdstuk bevat de kern van dit onderzoek. Het betreft de hoofdvraag of vergunninghouders hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken bij uitbestedingen, onder het huidige en voorgestelde stelsel van B2C-vergunningen. Paragraaf 3.1 gaat in op verticale integratie in de kansspelsector. Paragraaf 3.2 beantwoordt de vraag onder welke omstandigheden uitbesteding met te grote risico's gepaard gaat. Paragraaf 3.3 kijkt naar mogelijke risico's bij specifieke bedrijfsprocessen. Paragraaf 3.4 zet de conclusies op een rij.

Uitgangspunt van de analyses zijn de belangrijkste productieprocessen met een relatie tot de publieke belangen. Op basis van paragraaf 2.2 en 2.3 is hiertoe Tabel 3.1 opgesteld.

Zoals in hoofdstuk 2 gesteld hangt *kansspelverslaving* vooral samen met het type kansspel en de omgeving waarin wordt gespeeld. Vandaar een 'X' bij speeltafels, speelautomaten en spelsoftware. Speeltafels en speelautomaten zijn in Nederland gereguleerd onder andere via respectievelijk vergunningsvoorwaarden en de modeltoelating. Bij loterijen en sportwedenschappen staat geen 'X', niet omdat er geen risico bestaat op kansspelverslaving, maar omdat deze risico's geen sterke relatie vertonen met uit te besteden bedrijfsprocessen. De 'X' bij de helpdesk en bij spelerscontrole geeft aan dat deze processen onder meer gericht zijn op het tegengaan van kansspelverslaving. Afgezien van de vraag of deze processen worden uitbesteed hebben kansspelaanbieders de verantwoordelijkheid verslaving te voorkomen (zie paragraaf 2.4). Vandaar een 'X' bij verslavingspreventiebeleid. Ten slotte kan ook de website van online kansspelaanbieders invloed hebben op kansspelverslaving, bijvoorbeeld doordat het aanbieden van meerdere spellen op één website het speelgedrag van consumenten kan vergroten.

**Tabel 3.1** Belangrijkste onderdelen van (mogelijk uit te besteden) productieprocessen met een relatie tot publieke belangen

Kansspel/onderdeel productieproces	<i>Kansspelverslaving</i>	<i>Bescherming / informatie consumenten</i>	<i>Fraude en overige criminaliteit</i>	
			Oplichting	Witwassen
<b>ALLE KANSSPELEN</b>				
Inning en uitbetaling		X		X
Helpdesk	X	X		
Verslavingspreventiebeleid	X			
Bescherming persoonsgegevens		X		
<b>PER TYPE KANSSPEL</b>				
<b>1) Loterijen</b>				
Lotenverkoop		X		
Trekking		X		
<b>2) Sportwedenschappen</b>				
<i>(geen specifieke te onderzoeken risico's)<sup>13</sup></i>				
<b>3) Casinospelen</b>				
Speeltafels en -attributen	X	X		
Spelerscontrole	X			
<b>4) Speelautomaten</b>				
Speelautomaat	X	X		
<b>5) Overig online</b>				
Spelsoftware	X	X		
Website	X	X		
Server		X		
Betalingsverkeer		X		X
Platform		X		

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

*Bescherming van en informeren van de consument* betreft bijna alle mogelijke uit te besteden bedrijfsprocessen. Bij veel bedrijfsprocessen zouden problemen kunnen ontstaan voor de consument (met 'eerlijk spel' als belangrijkste belang), of het nu ondeugdelijke producten of processen betreft, of moedwillige oplichting. Ook hier een 'X' bij de helpdesk, die één van de kanalen vormt om consumenten te informeren. Kansspelaanbieders hebben informatieverplichtingen en zien toe op deelname door enkel meerderjarigen en dienen zij spelerstegoeden en persoonsgegevens te beschermen (zie paragraaf 2.4).

*Witwassen* heeft te maken met de in- en uitgaande geldstromen. Dit betreft in beginsel alle kansspelen, maar de risico's zijn groter bij grotere contante inzetten en bij constructies waarbij geldstromen moeilijk te volgen zijn.

<sup>13</sup> Matchfixing en doping vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

## 3.1 Verticale integratie

Deze paragraaf behandelt de vraag over verticale integratie van bedrijfsprocessen (vraag 1c, zie Bijlage B): wat is er bekend over de invloed van verticale integratie van bedrijfsprocessen in de kansspelsector op de uitkomsten voor de consumenten, zoals het vóórkomen van incidenten?

Het fenomeen verticale integratie werkt omgekeerd aan uitbesteding. De productieketen wordt bij uitbesteding verlengt, en bij verticale integratie juist verkort. De overwegingen om bedrijfsprocessen uit te besteden zijn tegenovergesteld aan de overweging om bedrijfsprocessen samen te voegen binnen één bedrijf. Met de beantwoording van de vraag over verticale integratie maken we dan ook een begin met de toepassing van het analysekader van paragraaf 2.4, namelijk de uitbestedingsbeslissing. De toepassing van het analysekader wordt in paragraaf 3.2 voortgezet. Tekstvak 3.1 illustreert verticale integratie in de speelautomatenbranche.

### Tekstvak 3.1 Verticale integratie in de speelautomatenbranche

Sinds 1 juli 2008 is de kansspelbelasting van toepassing op speelautomaten, wat verticale integratie in de sector kan hebben gestimuleerd. Voor 2008 werd op speelautomaten btw geheven; de kansspelbelasting gold enkel voor casinospelen (bij Holland Casino).<sup>14</sup> Exploitanten van speelautomaten konden voorbelasting aftrekken van de omzetbelasting die moet worden afgedragen. Door de invoering van kansspelbelasting raakten speelautomatenondernemingen geconfronteerd met een verhoging van de met btw belaste goederen en diensten met 19 procent (inmiddels 21 procent). Speelhallenexploitanten zouden sindsdien meer processen in eigen beheer uitvoeren (verticale integratie).<sup>15</sup>

Een voorbeeld van de verticale integratie van bedrijfsprocessen in de speelautomatenbranche vormt Waterland. Dit bedrijf, aandeelhouder van marktleider JVH Gaming, is recent een strategische samenwerking aangegaan met Interblock, internationaal marktleider in de ontwikkeling van roulettespelen voor automaten (VAN, 2015).

Uit de economische literatuur zijn verschillende effecten bekend van verticale integratie voor consumenten. Enerzijds kan verticale integratie gunstig zijn voor consumenten, als dit zorgt voor een beter gecoördineerde en daarmee efficiëntere productie. Zo verdwijnt de zogeheten dubbele marginalisatie: in plaats van dat twee productielagen een winstmarge kunnen vragen, vraagt een geïntegreerde laag een winstmarge. Dit kan leiden tot een lagere marktprijs. Een geïntegreerd bedrijf kan mogelijk beter zicht houden op het waarborgen van kwaliteit als alle bedrijfsprocessen ‘inbesteed’ zijn. Ook kan uitbesteden simpelweg goedkoper zijn dan alles zelf produceren (specialisatievoordelen).

Anderzijds kunnen verticale integratie en interne coördinatie leiden tot het verdwijnen van prikkels. Verticale integratie zou bijvoorbeeld concurrentie tussen producenten van speelautomaten kunnen verminderen, wat invloed kan hebben op de kwaliteit van speelautomaten.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerbrief DGB/2012/3657 U betreffende Rapport van bevindingen kansspelautomatensector.

<sup>15</sup> Behalve *verticale* integratie is er op het gebied van speelhallen ook sprake van *horizontale* integratie: de markt wordt steeds meer gedomineerd door enkele grote spelers (Tieben et al., 2012). Deze trend is recent voortgezet door de acquisitie van Krijco Amusement (de derde grootste speelhallenexploitant in 2012) door Waterland, aandeelhouder van marktleider JVH Gaming (zie VAN, 2015).

Welke effecten van verticale integratie overheersen (de positieve dan wel de negatieve) valt in het algemeen niet te zeggen. Ons is geen literatuur bekend die specifiek verticale integratie op de kansspelmarkt causaal in verband brengt met incidenten.<sup>16</sup>

## 3.2 Uitbesteding met te grote risico's

Deze paragraaf gaat in de op vragen met betrekking tot de belangrijkste aspecten die bepalen of een vergunninghouder zijn verantwoordelijkheid voor uitbestede processen kan waarmaken (vraag 1b) en met betrekking tot cruciale bedrijfsprocessen (vraag 3d) (zie Bijlage B). We stellen de vraag onder welke omstandigheden gaat het uitbesteden van bedrijfsprocessen met te grote risico's gepaard? We beantwoorden deze vraag door het analytisch kader van paragraaf 2.4 (in het bijzonder Figuur 2.6) toe te passen en daarbij in te zoomen op de beslissing tot uitbesteding door de vergunninghouder.

### De uitbestedingsbeslissing

De eerste stap in het analytisch kader is de beslissing van kansspelaanbieders om bedrijfsprocessen uit te besteden. Zie Tekstvak 3.2 over de algemene theorie van uitbesteden en het begrip *transactiekosten* daarin. Bij kansspelaanbieders zullen de risico's voor de publieke belangen slechts één van de transactiekosten vormen.

#### Tekstvak 3.2 Algemene theorie van uitbesteden en transactiekosten

Binnen de economische theorie raakt uitbesteden aan de inrichting van markten en transactiekosten. De basis van deze literatuur ligt bij een artikel uit 1937 dat is geschreven door Nobelprijswinnaar Ronald Coase (1911-2013). Coase stelde de basale vraag: wat is de economische verklaring voor het bestaan van de onderneming? Hij stoorde zich aan het feit dat de economische wetenschap zich uitsluitend leek bezig te houden met de analyse van marktstructuren waarin de onderneming als een atomistische eenheid opereert. Markten evolueren onder druk van concurrentie, maar bedrijven worden behandeld als een 'black box'.

Coase (1937) vult de lacune in via de analyse van transactiekosten. Volgens hem staat de ondernemer voor de keuze of hij de intermediaire activiteiten van zijn productie intern organiseert – dus aangestuurd via de bedrijfsleiding – of via inkoop op de markt, oftewel uitbesteden. Het antwoord op de vraag 'make or buy?' is afhankelijk van de transactiekosten. Als het intern organiseren van productie goedkoper is dan uitbesteden via de markt, dan wordt de betreffende activiteit onttrokken aan de werking van het prijsmechanisme. Voor Coase is de interne organisatie van een bedrijf een substituuut voor de coördinatie van economische activiteiten via het marktmechanisme.

Transactiekosten kunnen generiek worden beschreven als "the costs of running the economic system" en vormen het economisch equivalent van het begrip frictie in de natuurkunde. Coase (1937) beschrijft transactiekosten als de kosten van het zoeken naar prijsinformatie, het onderhandelen en het vastleggen van de voorwaarden van de transactie in een contract. Al deze kosten spelen mee bij de vraag of een onderneming delen van het productieproces zelf organiseert of uitbesteedt.

Bron: Tieben *et al.* (2013).

De aard van de onderzoeksvraag (*onder welke omstandigheden zouden bedrijfsprocessen niet moeten worden uitbesteed?*) houdt in dat degene die de beslissing neemt om al dan niet bedrijfsprocessen uit te besteden (de vergunninghouder), niet in voldoende mate rekening houdt met een mogelijke

<sup>16</sup> *Horizontale* (in plaats van *verticale*) integratie verlaagt de concurrentie en kan daarmee voor consumenten negatief uitpakken. Als consumenten uit minder aanbieders kunnen kiezen, kunnen (*ceteris paribus*) de prikkels voor kansspelaanbieders om de prijs te verlagen en hogere kwaliteit te leveren minder zijn.



toename van risico's op schending van publieke belangen. Er zijn ruwweg vier redenen waarom dit kan plaatsvinden:

- de vergunninghouder is te kwader trouw (d.i. gericht op het oplichten van de consument);
- de vergunninghouder heeft onvoldoende zicht op risico's in het algemeen;
- de vergunninghouder heeft onvoldoende zicht op toenames in risico's door uitbesteding;
- de vergunninghouder weegt consequenties voor anderen niet (geheel) mee in de eigen beslissing.

Als een vergunninghouder *te kwader trouw* is, of zich *onafhankelijk van de uitbesteding* te weinig bewust is van kansspelverslaving, bescherming van en informatievoorziening aan de consument en/of witwassen, ligt het probleem niet zozeer bij het uitbesteden als wel bij de vergunninghouder zelf. Het verlenen van vergunningen is een essentiële stap in het voorkomen van te grote risico's op schending van publieke belangen, door inzicht te krijgen in de motivatie en het beleid en het bewustzijn betreffende de drie publieke belangen en dit mee te wegen in de vergunningsbeslissing. Deze problemen betreffen evenwel de vergunninghouder zelf en niet specifiek uitbestedingen: ook binnen de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zouden ze bestaan.<sup>17</sup> We gaan daarom niet verder in op deze redenen voor onzorgvuldige uitbesteding, en richten ons op de laatste twee redenen.

We nemen aan dat een vergunninghouder in het algemeen bewust omgaat met risico's op kansspelverslaving, te weinig bescherming van en informatie voor de consument en/of witwassen en daar beleid op voert. Als onduidelijk is voor de vergunninghouder in welke mate risico's *toenemen bij uitbestedingen*, kan deze in theorie besluiten om uit te besteden, terwijl risico's (onaanvaardbaar) toenemen. Dit is op langere termijn alleen mogelijk indien deze risico's in de praktijk niet voldoende zichtbaar worden. Worden deze risico's waargenomen door de vergunninghouder, dan kan deze maatregelen nemen (zoals toegenomen kwaliteitscontroles), een andere leverancier kiezen of alsnog tot eigen beheer overgaan. Als dit gebeurt nog voor de consument er last van kan krijgen, maakt de vergunninghouder op deze manier zijn verantwoordelijkheid waar. Maar het kan ook wezen dat de consument al aan het verhoogde risico is blootgesteld, onafhankelijk van de vraag of de consument dat zelf waarneemt of niet.

Te weinig informatie over risico's bij uitbesteding kan als een vorm van 'begrensde rationaliteit' worden gezien, een afwijking in de economische theorie van volledig geïnformeerde beslissers die volledig rationele, geoptimaliseerde beslissingen nemen. Het ook op termijn niet zichtbaar worden van de consequenties hiervan valt onder 'informatie-asymmetrie': een type marktfalen waarbij de ene partij (bijvoorbeeld de vergunninghouder) minder informatie heeft dan de andere partij waarmee een transactie wordt gesloten (bijvoorbeeld de partij waaraan wordt uitbesteed).

Het *niet meewegen van consequenties voor anderen* valt onder '(negatieve) externe effecten': een type marktfalen waarbij het maatschappelijk optimum niet wordt bereikt, omdat niet alle negatieve

---

<sup>17</sup> Naast kwade opzet en onderkenning van de publieke belangen, kunnen er andere eigenschappen van vergunninghouders zijn die de risico's beïnvloeden, met name reputatie. Wanneer een uitbesteding een oorzaak blijkt te zijn voor het schenden van een van de publieke belangen, kan dit door de Kansspelautoriteit naar buiten worden gebracht. Huidige en toekomstige kansspelaanbieders zullen door deze negatieve berichtgeving over de uitbesteding in het vervolg kiezen voor een andere partner. Zie voor meer over het reputatiemechanisme ook Keuzenkamp et al. (2003). Ook reputatie-overwegingen hebben weinig van doen met de uitbestedingsproblematiek.

effecten worden gedragen door degene die de beslissing neemt. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat (enige mate van) afwenteling mogelijk is. Als de vergunninghouder verantwoordelijk is, en dat blijft bij uitbestedingen, is de vraag in welke mate het mogelijk is eventueel toegenomen risico's van uitbestedingen af te wentelen: op de speler (kansspelverslaving, ondeugdelijke producten/processen, oplichting, te weinig informatie voor goede beslissingen) of op 'de maatschappij' (witwassen). Afwenteling is – ook op langere termijn – mogelijk als er sprake is van informatie-asymmetrie tussen speler en vergunninghouder, waardoor het voor de speler niet zichtbaar is welke (extra) risico's er optreden. Afwenteling is ook mogelijk als de schadevoorziening tekortschiet: de mogelijkheid om bij geleden schade de vergunninghouder aansprakelijk te stellen en schadeloos te worden gesteld. In zekere zin lijkt enige mate van afwenteling altijd mogelijk, omdat niet alle kosten die worden teweeggebracht door vergrote risico's volledig zullen of kunnen worden gecompenseerd door de vergunninghouder.

Op basis van bovenstaande kan worden gesteld dat uitbestedingen met te grote risico's gepaard kunnen gaan indien:

- de risico's toenemen bij uitbestedingen, maar niet zichtbaar worden voor de vergunninghouder en de consument; of
- de risico's toenemen bij uitbestedingen, zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan dit risico is blootgesteld (of de consument dat nu waarneemt of niet); of
- de risico's toenemen bij uitbestedingen, zich materialiseren bij de consument en de mogelijkheden om bij geleden schade de vergunninghouder aansprakelijk te stellen en (volledig) schadeloos te worden gesteld tekortschieten.

### **Publieke belangen**

Of risico's van uitbestedingen te groot zijn hangt ook af van de relatie tussen het uitbestede bedrijfsproces en het publieke belang en ook van de weging van het publieke belang. Wanneer is het risico op kansspelverslaving onaanvaardbaar groot? Wanneer schiet de informatievoorziening tekort? In sommige gevallen – bijvoorbeeld bij een toevalsgenerator die niet juist functioneert, of bij witwassen – is er sprake van een zwart-wit-situatie: goed of fout.

Op basis hiervan kan worden gesteld dat de vraag of uitbestedingen met te grote risico's gepaard gaan afhangt van:

- de relatie tussen het uitbestede bedrijfsproces en de publieke belangen;
- de weging van het publieke belang: wat is nog aanvaardbaar?;
- of één van de volgende situaties zich voordoet bij uitbestedingen:
  - de risico's nemen te veel toe bij uitbestedingen, maar worden niet zichtbaar voor de vergunninghouder en de consument; of
  - de risico's nemen toe bij uitbestedingen, worden zichtbaar voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan te hoge risico's is blootgesteld (met als mogelijke uitkomst dat dit risico zich daadwerkelijk manifesteert en schade veroorzaakt bij de consument die niet volledig schadeloos wordt gesteld).

### **Prikkels bij de partij waaraan is uitbesteed**

Prikkels kunnen de vorm aannemen van wetten en dergelijke waar de partij waaraan is uitbesteed zich dient te houden; en prikkels die volgen uit de verdeling van aansprakelijkheid bij schade door

wetgeving en jurisprudentie. De vergunninghouder speelt hierbij een rol: deze kan de partij waaraan is uitbesteed wijzen op de relevante wetten en dergelijke; en de procedure bij nalatigheid door de partij waaraan is uitbesteed in het contract expliciteren. Dit verkleint het risico op eventuele informatietekorten bij en nalatig gedrag van de partij waaraan is uitbesteed. Of deze prikkel afdoende is, is afhankelijk van de mogelijkheden om bij geleden schade de partij waaraan is uitbesteed aansprakelijk te stellen en schadeloos te worden gesteld. Maar ook wanneer deze prikkel *niet* afdoende is, blijft de vergunninghouder verantwoordelijk.

Hier kan zich een speciaal geval voordoen van wat hierboven is genoemd: “de mogelijkheden om bij geleden schade de vergunninghouder aansprakelijk te stellen en schadeloos te worden gesteld schieten tekort”. Namelijk het geval dat de vergunninghouder de schade veroorzaakt door de partij waaraan is uitbesteed niet voldoende op die partij kan verhalen en *daardoor* de schade aan bijvoorbeeld de consument niet volledig kan vergoeden. Dit is een extreme situatie die zich alleen zal voordoen bij een faillissement.

### **Rol van regulering**

Regulering kan zich specifiek richten op het verkleinen van de risico's van uitbestedingen. Afgezien van eventuele nadelen van het systeem van modeltoelating bij speelautomaten, zorgt het er wel voor dat de risico's van uitbesteding van de productie, het onderhoud et cetera van speelautomaten worden ingeperkt. Ook kunnen regelmatige controles op de inputs bij kansspelen onregelmatigheden aan het licht brengen, die anders niet zichtbaar zouden worden. Paragraaf 3.3. gaat uitvoeriger in op de rol van regulering

### **Conclusies**

Uitbestedingen leiden tot te grote risico's indien er een relatie is tussen het uitbestede bedrijfsproces en een publiek belang, en

- de risico's te veel toenemen bij uitbestedingen, zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument; of
- de risico's toenemen bij uitbestedingen, zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan te hoge risico's is blootgesteld (met als mogelijke uitkomst dat dit risico zich daadwerkelijk manifesteert en schade veroorzaakt bij de consument die niet volledig schadeloos wordt gesteld).

## **3.3 Nakomen verantwoordelijkheid bij uitbesteding van bedrijfsprocessen**

Deze paragraaf betreft de onderzoeksvragen 1a met betrekking tot de waarschijnlijkheid dat een vergunninghouder zijn verantwoordelijkheid voor uitbestede processen waarmaakt en 3d met betrekking tot cruciale bedrijfsprocessen (zie Bijlage B). De kernvraag is: voor welke bedrijfsprocessen kunnen er vergrote risico's bestaan op het schenden van de drie publieke belangen?

We beantwoorden deze vraag aan de hand van de conclusies in paragraaf 3.2 over de omstandigheden waaronder risico's ontstaan bij uitbesteding. De eerste conclusie uit paragraaf 3.2 is dat alleen gekeken hoeft te worden naar de bedrijfsprocessen die in Tabel 3.1 aangemerkt zijn

als relevant voor de publieke belangen (aangegeven met een ‘X’). De tweede conclusie uit paragraaf 3.2 is dat voor elk van deze bedrijfsprocessen dient te worden onderzocht of de risico’s toenemen bij uitbestedingen:

- zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument; dan wel
- zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan te hoge risico’s is blootgesteld (met als mogelijke uitkomst dat dit risico zich daadwerkelijk manifesteert en schade veroorzaakt bij de consument die niet volledig schadeloos wordt gesteld).

De rol van regulering is belangrijk bij het beantwoorden van deze vraag, omdat deze zich kan richten op het verkleinen van de risico’s van uitbestedingen. We maken daarom onderscheid tussen verschillende regulerende kaders. Subparagraaf 3.3.1 omvat het huidige locatiegebonden kansspelaanbod (en de huidige regulering hiervan), en subparagraaf 3.3.2 het toekomstige online kansspelaanbod (met de regulering zoals in het wetsvoorstel KOA, dat nog niet is aangenomen en waarbij de lagere regelgeving nog niet ingevuld is). Ten slotte behandelt subparagraaf 3.3.2 lessen uit de regulering in andere sectoren.

### 3.3.1 Locatiegebonden aanbod onder de huidige regulering

In het algemeen kent de huidige Wet op de kansspelen geen bepalingen die expliciet gaan over uitbesteding van bedrijfsprocessen. Regulering is per vergunninghouder vastgelegd in de vergunning. Ook deze vergunningen gaan niet expliciet in op uitbesteding.

We gaan hier per relevant bedrijfsproces in Tabel 3.1 (aangegeven met een ‘X’) voor locatiegebonden kansspelen af wat de huidige regulering is, en of de risico’s bij uitbestedingen toenemen zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument, dan wel zichtbaar worden voor de vergunninghouder maar pas nadat de consument aan te hoge risico’s is blootgesteld.

Tevens behandelen we hier de bedrijfsprocessen die gelden voor alle kansspelen (zowel locatiegebonden als toekomstig online): inning en uitbetaling, helpdesk, verslavingspreventiebeleid en bescherming van persoonsgegevens.

#### **Inning en uitbetaling**

Voor alle huidige locatiegebonden kansspelen gelden strenge regels om ervoor te zorgen dat de *uitbetaling* aan winnaars regelmatig verloopt, in het bijzonder dat het afgesproken bedrag wordt uitgekeerd. Bij loterijen zit er enige tijd tussen het vaststellen van de winnaar en de uitbetaling; de termijn hiervoor is ook duidelijk vastgelegd. De regels voor uitbetaling zijn vastgelegd middels de vergunningen en modeltoelating van speelautomaten.

Wanneer de uitbetaling niet volgens de regels verloopt, is dit voor de winnende consument direct merkbaar, of ten minste gemakkelijk te controleren aan de hand vastgelegde regels over de uitbetaling. Het is dus niet waarschijnlijk dat het publieke belang ‘het beschermen en informeren van de consument’ in het geding komt door uitbesteding van het uitbetalingsproces.

Het is in theorie mogelijk dat het risico op *witwassen* toeneemt als zowel uitbetaling als de inning van een bepaald kansspel wordt uitbesteed. De derde partij kan het inkomende en uitgaande kanaal

dan gebruiken om te doen alsof bepaald zwart geld met het kansspel is verdiend. Zoals genoemd in paragraaf 2.4 is inbreng van zwart geld bij locatiegebonden kansspelen alleen mogelijk via contant geld (om een *papertrail* te vermijden). Contant geld kan worden ingebracht bij Holland Casino – waar de inning en uitbetaling aan strenge controles onderhevig is en niet uitbesteed wordt – en bij speelautomaten – waar de inning en uitbetaling vastgelegd zijn in de modeltoelating van de fysieke automaat. Ook witwassen lijkt daarom geen groter probleem te worden bij het uitbesteden van het innings- en uitbetalingsproces van huidige locatiegebonden kansspelen.

### **Helpdesk**

Een helpdesk is van belang voor twee publieke belangen: het informeren van de consument, en daarmee ook het tegengaan van kansspelverslaving. De afwezigheid of slechte inrichting van een helpdesk is direct merkbaar voor de consument, dus het is niet aannemelijk dat uitbesteding van de helpdesk tot grotere problemen leidt.

### **Verslavingspreventiebeleid**

Een eventuele vermindering in de inspanningen tot verslavingspreventie door uitbesteding zal niet zomaar door de consument worden opgemerkt. Ook is er een risico dat de vergunninghouder dit pas opmerkt nadat consumenten aan vergrote risico's zijn blootgesteld.

### **Bescherming persoonsgegevens**

Voor de bescherming van persoonsgegevens gelden strenge regels onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet staat nadrukkelijk toe dat de verwerking van persoonsgegevens wordt uitbesteed.<sup>18</sup> De wet geldt voor alle bedrijven, dus ook voor kansspelaanbieders, en ook voor alle eventuele derde partijen waaraan kansspelaanbieders uitbesteden. Privacybescherming is een onderdeel van consumentenbescherming, maar kent geen specifieke risico's bij de locatiegebonden kansspelaanbieders. Er is geen reden om aan te nemen dat het risico van uitbesteding van dit bedrijfs onderdeel groter is dan bij andere bedrijven.

### **Lotenverkoop**

Verkoop van loten bij een loterij kan gebeuren in winkels of online (*e-commerce*). Bij verkoop in een groot aantal verschillende winkels is het denkbaar dat een winkel loten verkoopt die niet daadwerkelijk worden meegenomen in de trekking. Dit is alleen in het belang van de verkoper, wanneer hij de omzet hiervan niet afdraagt aan de loterijhouder (anders zou het ook zichtbaar zijn voor die loterijhouder). In dat geval is er sprake van oplichting van de vergunninghouder en van de consument. Het beschermen van de consument kan derhalve in gevaar komen door uitbesteding van lotenverkoop, als de loterijhouder geen goede controles uitvoert op onverkochte loten. Deze controles zouden overigens ook dienen plaats te vinden als de verkoop van loten in eigen beheer zou plaatsvinden (controle op de eigen werknemers in plaats van de uitbestede partij).

Bij online verkoop van loten heeft een eventuele uitbesteding betrekking op alle te verkopen loten. De online verkoop hangt nauw samen met (periodieke) inning, die uiteraard aan bovengenoemde eisen (zie hierboven bij Inning en betaling) moet voldoen. Verder geldt hetzelfde als bij de verkoop van loten in winkels.

---

<sup>18</sup> Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 14.

Bij loterijen worden loten vaak in abonnementsvorm aangeboden. Rond de abonnementen zouden onduidelijkheden kunnen bestaan. Deze hangen evenwel niet specifiek samen met uitbestedingen.<sup>19</sup>

### **Trekking loten: systeembeheer**

In september 2014 startte de Kansspelautoriteit een onderzoek gericht op het uitbestede trekkingsproces bij de Staatsloterij.<sup>20</sup> Oud-medewerkers van Intralot, de partij aan wie de Staatsloterij een deel van zijn bedrijfsprocessen heeft uitbesteed, verklaarden in de media dat het mogelijk zou zijn de uitslag van de trekking te manipuleren door niet-verkochte loten toe te voegen.<sup>21</sup>

Het is niet bekend hoe de genoemde manipulatie in zijn werk zou gaan en hoe dat aan de aandacht van de Staatsloterij zou ontsnappen. Dit voorval lijkt desondanks te suggereren dat risico's door de uitbesteding van het systeembeheer van het trekkingsproces kunnen toenemen. De vergunninghouder zou met een goede boekhouding controle moeten kunnen houden op het uitbestede trekkingsproces en het systeembeheer hiervan. De consument kan eventuele schade waarschijnlijk niet zelf ontdekken of vermoeden, aangezien de trekking een 'black box' is. Wel kan hij bij vaststelling van oplichting bijvoorbeeld zijn geld terugvragen bij de loterijhouder.

### **Speeltafels en -attributen**

Voor de fysieke onderdelen van casinospelen gelden momenteel voorafgaande keuringen en periodieke controles. Dit is vastgelegd in de beschikking aan de vergunninghouder. Omdat casinospelen onder het huidige stelsel alleen door Holland Casino mogen worden aangeboden, is de controle praktisch scherp en gestandaardiseerd uit te voeren. Als casinospelen versnipperd zouden worden over een grote en diverse groep aanbieders, zou het toezicht op speeltafels en -attributen meer organisatie vergen.

Vanwege de strenge controles lijkt het onwaarschijnlijk dat uitbesteding de kwaliteit van deze spelonderdelen zal veranderen, waardoor de publieke belangen in het gedrang zouden komen.

### **Spelerscontrole**

Met dit bedrijfs onderdeel wordt bedoeld de verplichte spelerscontrole bij Holland Casino. Deze is gericht op het tegengaan van kansspelverslaving. Het is niet op voorhand te verwachten dat een uitbesteding van de spelerscontrole het bestaan van kansspelverslaving zal doen toenemen. Of de spelerscontrole intern of extern bij Holland Casino wordt uitgevoerd, als de uitvoerders van Holland Casino de juiste prikkels krijgen om het gewenste resultaat te behalen, zijn er geen redenen om aan te nemen dat Holland Casino specifiek door uitbesteding minder grip krijgt op de beheersing van het verslavingsrisico.

<sup>19</sup> Rndom wervingen reclame zouden wel specifieke risico's kunnen ontstaan bij uitbesteding, bijvoorbeeld als de partij waaraan is uitbesteed een prikkel heeft om zoveel mogelijk loten te verkopen, zonder dat er daarna nog sprake is van klantencontact. Werving en reclame vallen evenwel buiten dit onderzoek.

<sup>20</sup> Bron: *Volkskrant*, dd. 20 september 2015, 'Onderzoek naar mogelijk gesjoemel bij Staatsloterij'.

<sup>21</sup> Het onderzoek van de Kansspelautoriteit betrof de beveiliging van bestanden en systemen rond het trekkingsproces van de Staatsloterij. Binnen de reikwijdte van dat onderzoek zijn geen signalen van mogelijke fraude aangetroffen. Wel heeft de Kansspelautoriteit een aantal aanbevelingen gedaan rond het trekkingsproces. Deze aanbevelingen heeft de Staatsloterij overgenomen. Bron: persoonlijke communicatie met de Kansspelautoriteit en [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/november/aanbevelingen-rndom/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/november/aanbevelingen-rndom/).

### Speelautomaat

Voor speelautomaten gelden een streng regulerend kader van de modeltoelating en jaarlijks terugkerende controles. De modeltoelating en de controles houden in dat de casinhouder, speelhallenhouder, of cafébaas als verantwoordelijke zelf minder controles hoeven uit te voeren op de waarborging van publieke belangen.

Stel dat een consument het vermoeden heeft dat een speelautomaat onvoldoende geld uitkeert. In dat geval is het aan de kansspelaanbieder (in Holland Casino, een gokhal of een café) om het tegendeel te bewijzen, bijvoorbeeld door het (laten) uitvoeren van een controle in het bijzijn van de klant. Indien zou blijken dat de automaat inderdaad een fout bevat ten koste van de consument, dan zou de kansspelaanbieder alsnog uitbetalen. De schade zou vervolgens worden verhaald op de leverancier van de speelautomaat. Het is aannemelijk dat de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder in combinatie met het aansprakelijkheidsrecht goede prikkels geven om risico's te beheersen.

Het is ook mogelijk dat de consument niet merkt dat er een gebrek is aan de speelautomaat. In deze gevallen kan het zijn dat de consument onvoldoende beschermd is, of zelfs dat het risico op kansspelverslaving ongemerkt toeneemt. Dit risico is deels te voorkomen via de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder en voor zover deze het gebrek niet waarneemt via de modeltoelating en verplichte certificering en keuringen daarop, tezamen met het toezicht op de naleving van de Kansspelautoriteit.

### 3.3.2 Online aanbod onder de toekomstige regulering

In het wetsvoorstel Kansspelen op afstand staat dat “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld [worden] met betrekking tot de bedrijfsvoering van de vergunninghouder”, waaronder “de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering aan derden”.<sup>22</sup> In de Memorie van Toelichting<sup>23</sup> wordt uitgelegd dat de vergunninghouder eindverantwoordelijke is, ook wanneer werkzaamheden worden uitbesteed. Er wordt aangegeven dat de Kansspelautoriteit een vergunningaanvraag moet afwijzen als niet vaststaat dat “de uitbesteding van derden zo is ingericht dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand mogelijk is” (p. 92, m.b.t artikel 31c).

In het vervolg van de Memorie van toelichting wordt niet expliciet gemaakt welke bedrijfsprocessen per se niet mogen worden uitbesteed, slechts dat de organisatie voor een groot deel in eigen beheer moet worden gehouden.<sup>24</sup> Wel worden voorbeelden genoemd van bedrijfsonderdelen die “in de complexe praktijk van het aanbod van kansspelen op afstand” worden uitbesteed, te weten het beheer en de ontwikkeling van de spelsoftware, de spelersadministratie, de transactieadministratie,

<sup>22</sup> Wetsvoorstel kansspelen op afstand, Kamerstuk 33996-2 (dd. 18 juli 2014), Artikel 31h, lid 5d.

<sup>23</sup> Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel kansspelen op afstand, Kamerstuk 33996-3 (dd. 18 juli 2014).

<sup>24</sup> “De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt in belangrijke mate bepaald door de professionele kwaliteit van het bestuur van de vergunninghouder en van het personeel en derden op belangrijke posities. Zo zal een kansspelaanbieder met een ondeskundig bestuur die de organisatie van kansspelen op afstand geheel of grotendeels aan derden uitbesteedt, niet goed in staat zijn om de deskundigheid van die derden te kunnen beoordelen, waardoor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de georganiseerde kansspelen in het geding komt. De vergunninghouder kan bepaalde werkzaamheden aan derden uitbesteden, voor zover die derden voldoen aan de terzake gestelde deskundigheidsvereisten.” (p.105, m.b.t artikel 31j).

de reclame- en wervingsactiviteiten, de klantenservice, en de interne detectie van kansspelgerelateerde vormen van misbruik en criminaliteit. (p. 2013, m.b.t. artikel 31h). Hierbij wordt opgemerkt dat uitbesteding “op zichzelf niet bezwaarlijk is”. “In de nadere regelgeving worden [...] nadere eisen gesteld aan de uitbesteding van onderdelen van bedrijfsvoering.”

Voor online kansspelen is er derhalve nog geen vastgesteld regulerend kader. Ook internationaal, waar in verschillende landen regulering reeds in de praktijk is toegepast, zijn er nog geen *best practices* ontwikkeld (Cabot, 2013). De waarschijnlijkheid om verantwoordelijkheden waar te maken hangt deels af van wat de eisen van en controles op inputs als spelsoftware, servers, platforms en websites zullen worden.

We gaan hier weer per relevant bedrijfsproces in Tabel 3.1 (aangegeven met een ‘X’) voor online kansspelen af of de risico’s bij uitbestedingen toenemen zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument, dan wel zichtbaar worden voor de vergunninghouder maar pas nadat de consument aan te hoge risico’s is blootgesteld.

### Spelsoftware

Een cruciaal bedrijfsproces voor kansspelen op afstand is de spelsoftware. Softwareproducenten voor het online kansspelaanbod zijn wat betreft de waarborging van de publieke belangen vergelijkbaar met bijvoorbeeld de producenten van speelautomaten voor fysieke locaties. De spelproductie beïnvloedt zowel het risico op kansspelverslaving als de bescherming van en informatievoorziening aan de consument.

Veel overheden eisen dat aanbieders van kansspelsoftware een vergunning behalen (zie ook Hoofdstuk 6 over B2B-vergunningen). Zo’n vergunningseis geldt bijvoorbeeld in Alderney (een van de Kanaaleilanden nabij de Franse kust), met name voor spelfuncties die de bescherming van spelers beïnvloeden.<sup>25</sup> De ervaringen uit andere jurisprudenties toont aan het belang aan van software voor de publieke belangen. Bij de ontwikkeling van een regulerend kader in Nederland zal ook moeten worden vastgelegd hoe de controle op spelsoftware zal worden geregeld – via certificering en/of periodieke controles.

Een specifiek onderdeel van de spelproductie is de (pseudo-)toevalsgenerator. Zoals in elk ander kansspel, geldt dat de eerlijkheid en kwaliteit van het kanselement boven elke twijfel verheven moet zijn. Het publieke belang dat hiermee samenhangt – het beschermen en informeren van de consument – kan door onzorgvuldige uitbesteding in gevaar komen, als deze risico’s niet of te laat zichtbaar worden voor de vergunninghouder. In Malta is vastgelegd dat kansspelaanbieders gebruiken moeten maken van een gecertificeerde toevalsgenerator.

### Website

In het wetsvoorstel KOA wordt niet expliciet gemaakt of de vergunninghouder zijn website<sup>26</sup> kan uitbesteden. Zelfs als dit al het geval is, lijkt het onwaarschijnlijk dat de vergunninghouder de controle over de website verliest, en niet of niet op tijd risico’s kan observeren.

<sup>25</sup> Een tegenvoorbeeld is Antigua (in het Caribisch gebied), waar de toezichthouder alleen controles uitvoert bij een beperkte categorie ‘sleutelfiguren’ binnen het productieproces. Softwareprogrammeurs vallen niet onder ‘sleutelfiguren’.

<sup>26</sup> Het aanbieden van online kansspelen (‘spelplatform’) hoeft niet per se op een website te gebeuren. Zie ook voetnoot 10.



### Server

De server waar de website op wordt geplaatst is van belang om de consument te beschermen. Onzorgvuldige uitbesteding van dit proces kan de risico's vergroten, aangezien de vergunninghouder beperkt zicht kan hebben wanneer een andere partij zich toegang toe-eigent tot de server.

### Betalingsverkeer

Voor betalingsverkeer van online kansspelen zullen in Nederland waarschijnlijk strenge regels gelden (zoals momenteel al van toepassing op bijvoorbeeld Holland Casino), vanwege het belang voor de bescherming van de consument en het tegengaan van witwassen. Strenge regelgeving op betalingen is gericht op het vaststellen van een *papertrail*. Het is onwaarschijnlijk dat zowel de consument als de vergunninghouder niet merkt wanneer een derde partij misbruik maakt of fouten maakt in het betalingsverkeer. Het is eveneens onwaarschijnlijk dat oplichting zo laat herkend wordt, dat onherstelbare schade is aangericht. Geldtransacties die foutief zijn uitgevoerd zullen leiden tot schadeclaims, die ex post problemen ongedaan zal maken.

Wel is witwassen mogelijk een gevaar bij uitbesteding van betalingsverkeer. In de literatuur zijn verschillende meningen te horen over deze mogelijkheid. Cabot (2013) voorziet weinig problemen met de uitbesteding van betalingsverkeer. Hij meent dat het voldoende is spelersrekeningen goed te beschermen. Dit kan volgens Cabot (2013) door te eisen dat de kansspelaanbieder reserves aanhoudt om spelers uit te betalen ingeval er problemen zijn met het betaalverwerkingssysteem. Williamson (2013) benadrukt juist het belang om overboekingen tussen accounts niet toe te staan, aangezien dit witwassen in de hand kan werken. Ook Hoegner (2013) legt de nadruk op witwassen. Volgens hem is witwassen een groot risico indien er onvoldoende toezicht is op zogenaemde *choke points* – de in- en uitgangen van financiële stromen. Door uitbesteding kan het zicht op de choke points door de vergunninghouder (en de toezichthouder) afnemen.

### Platform

Volgens Cabot (2013) moet de toezichthouder de grootste prioriteit verlenen aan platformontwikkelaars oftewel *white-label* aanbieders (in de Engelstalige terminologie ook wel Hosted Service Providers of xSP, waar de 'x' staat voor 'elke' service provider). Andere bedrijven kopen dit *white label* en voorzien het van een eigen merk (de *skin*). De *white-label* aanbieders zouden zeer hoge prioriteit moeten krijgen in een vergunningstelsel, gezien hun belang in een eerlijk spelverloop, de bescherming van de rekeningen van spelers, etc.. Problemen op het *white-label* niveau kunnen grote impact hebben op de kansspelsector.

Cabot (2013) stelt voor om *white-label* aanbieders en fabrikanten van spelsoftware te verplichten een vergunning aan te vragen. In het Nederlandse systeem met enkel een vergunning voor de kansspelaanbieder (waarschijnlijk: de exploitant van een kansspelwebsite) zou een alternatief zijn een verplicht certificaat van de geleverde software. Zowel een vergunning als een certificaat hebben als doel om controle ex ante (vooraf) en ex durante (controle op het online spel) te vergemakkelijken.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Nog een andere manier zou zijn dat de kansspelaanbieder de productie van software niet zou mogen uitbesteden (verticale integratie), waardoor deze feitelijk vergunningplichtig wordt.

### Andere technische elementen

Zoals besproken in paragraaf 2.3 bij het productieproces van (overige) online kansspelen, is de structuur van uitbestedingen bij online kansspelen complexer dan bij locatiegebonden kansspelen (en bij online loterijen of sportwedenschappen).

Cabot (2013) meent dat veel verschillende entiteiten in de productieketen van online kansspelen een vergunning of *license* zouden moeten krijgen. Voor de huidige analyse is niet zozeer van belang dat Cabot voorkeur heeft voor separate vergunningen, maar dat dit activiteiten betreft met een verhoogd risico. In hoofdstuk 6 komen we terug op de wenselijkheid van B2B-vergunningen. Behalve de exploitant, websitebeheerders, spelsoftwarefabrikant en *white-label* aanbieders geldt dit volgens Cabot (2013) ook voor de volgende partijen.

- Belanghebbenden in het economisch succes van de onderneming (investeerder, aandeelhouders, crediteuren) zouden aan vergunningen onderworpen moeten worden. Deze aanbeveling lijkt vooral gedreven door het tegengaan van witwassen. Cabot (2013):
- *“Persons entitled to profits are parties that bargain for their goods or services to be paid for by a percentage of the other party’s profits. In an online gaming environment, such profits will mainly be a percentage of revenues derived from player loss or rake. This is a sensitive area for gaming regulators because ownership interest can be easily disguised as a vendor’s participatory interest in the gaming operation. The potential for abuse has led to some states, like Nevada, and some Internet gaming regulations to require anyone sharing in a percentage of gaming revenues to be licensed. For example, Antigua requires suppliers to be licensed if they receive a percentage of the gaming revenues. This rule has the advantage of certainty and ease of application.”*
- Aanbieders van een *application programming interface* zorgen voor de coördinatie van verschillende componenten op de website. In de Amerikaanse staat Nevada moeten deze aanbieders daarom een vergunning hebben en zijn ze verantwoordelijk voor alle spelcomponenten.

Geen vergunning is volgens Cabot (2013) nodig voor de onderstaande partijen.:

- Websitebeveiliging is vanzelfsprekend belangrijk bij online kansspelaanbieders, maar de eigenaar van de website heeft zelf een zeer groot belang bij websitebeveiliging. Aparte vergunningen voor websitebeveiliging zijn daarom volgens Cabot (2013) niet nodig; het eisen van technische standaarden binnen de vergunning van de kansspelaanbieder is voldoende.
- Voor betaalverwerking is geen aparte vergunningseis nodig, want het heeft volgens Cabot geen directe relatie met de publieke doelen. Betalingsverwerkers hebben bijvoorbeeld geen invloed op een eerlijk spelverloop. Uiteraard moeten spelersrekeningen wel beschermd zijn. Dit kan simpelweg door te eisen dat de kansspelaanbieder reserves aanhoudt om spelers uit te betalen in geval er problemen zijn met het betaalverwerkingsysteem.
- Fraudepreventie heeft evenmin prioriteit binnen het vergunningstelsel, d.w.z. fraudepreventiediensten zouden geen aparte vergunning nodig hebben. De aanbieder van fraudepreventiediensten beslist namelijk niet zelf welke betalingen geaccepteerd worden, maar past simpelweg de criteria van de kansspelaanbieder toe.
- Leeftijds-, identiteits- en locatieverificatie heeft geen prioriteit als separate vergunning.

Williamson (2013) geeft een opsomming van technische elementen, los van eventuele uitbesteding van bedrijfsprocessen, waarvan de naleving in het bijzonder zou moeten worden gecontroleerd:

- Softwareauthenticatie: de software op de website moet identiek zijn aan de geteste software.
- Systeemherstel: het beschermen van de speler na een technische fout of een onderbreking van de internetverbinding.

- Databescherming.
- Dataopslag.
- Unieke accounts: spelers mogen niet over meerdere accounts beschikken.
- Toegangsbeperkingen: accounts moeten automatisch uitgelogd worden wanneer een speler tijdelijk niet actief is, om misbruik van andere tegen te gaan.
- Artificiële spelerssoftware: om valsspelen te voorkomen moet dit worden tegengegaan.

In hoeverre al deze elementen moeten worden vastgelegd in wet- en regelgeving hangt af van de *risk tolerance* die toezichthouders hebben. Het is een open vraag in hoeverre de technische eisen samenhangen met mogelijke zorgen over de *uitbesteding* van de relevante bedrijfsprocessen.

### 3.3.3 Lessen uit andere sectoren

Deze paragraaf geeft enige lessen uit de regulering in andere sectoren, betreffende:

- het wettelijk vastleggen van niet uit te besteden bedrijfsprocessen;
- het toepassen van een universeel risicobeheerssysteem.

Hieronder worden deze lessen toegelicht en besproken in hoeverre ze in de kansspelmarkt zouden kunnen worden toegepast.

#### Wettelijk vastleggen van niet uit te besteden bedrijfsprocessen

In wetgeving voor de financiële sector wordt uitbestedingsbeleid nadrukkelijk genoemd. Voor financiële instellingen is vastgelegd dat bepaalde kernactiviteiten niet mogen worden uitbesteed. Om welke werkzaamheden het gaat is “bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen”.<sup>28</sup> In het algemeen zien bepalingen over het prudentieel toezicht toe op een ‘beheerste bedrijfsvoering’, d.w.z. het beheersen van financiële risico’s.

In aanvullende besluiten is bepaald wat per type financiële instelling de kernactiviteiten zijn. Zo mag een beleggingsinstelling “het bepalen van het beleggingsbeleid” niet uitbesteden.<sup>29</sup> Een betaalinstantie mag geen werkzaamheden uitbesteden die invloed hebben op “haar financiële resultaten of de soliditeit of continuïteit van haar betaaldiensten”.<sup>30</sup> Vergelijkbare bepalingen zijn er voor banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Deze omschrijvingen van kernactiviteiten zijn logisch gezien de specialisatie van deze financiële instellingen.

Een vergelijkbare activiteit is de verwerking van persoonsgegevens. Volgens de wet is het de verantwoordelijke nadrukkelijk toegestaan de verwerking uit te besteden (aan een gespecialiseerd bedrijf).<sup>31</sup>

Het is niet duidelijk of het in het geval (vooral online) kansspelen eveneens mogelijk is een duidelijke omschrijving van de kernactiviteit te geven. Een kansspelaanbieder is als exploitant het aanspreekpunt voor consumenten, maar hoeft niet gespecialiseerd te zijn in het ontwerp van het kansspel, zeker niet voor nieuwe online kansspelen.

<sup>28</sup> Wet financieel toezicht, artikel 3:18.

<sup>29</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 38 lid 2.

<sup>30</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 38k lid 2

<sup>31</sup> Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 14.

### Toepassen van een universeel risicobeheersysteem

Financiële instellingen hebben de afgelopen jaren meerdere lessen getrokken om de systeemrisico's beter te beheersen. Dit heeft geleid tot nieuwe internationale richtlijnen, in het bijzonder Basel II (en in de toekomst Basel III) voor banken, en Solvency II voor verzekeraars. Dergelijke universele richtlijnen zouden ook kunnen worden afgesproken voor kansspelaanbieders.

Gerelateerd aan de richtlijnen in de financiële sector is het zogenaamde COSO-model voor interne controle en risicobeheersing ontwikkeld, een gezamenlijk initiatief van vijf Amerikaanse en internationale organisaties.<sup>32</sup> Oorspronkelijk opgericht in 1985, is het COSO-model door een aantal boekhoudschandalen en fraudegevallen rond de eeuwwisseling steeds verder ontwikkeld gericht op interne controle en risicobeheersing. Sinds het zogenaamde *2013 Framework* van COSO ligt er sterke nadruk risico's op online risico's en cyberaanvallen (Deloitte, 2015).

Het COSO-model biedt mogelijk voor (grotere) kansspelaanbieders een manier om hun verantwoordelijkheid voor de uitbestede processen beter te waarborgen, bijvoorbeeld langs het idee van de *Three Lines of Defense*.<sup>33</sup>

1. *The first line of defense lies with the business and process owners whose activities create and/or manage the risks that can facilitate or prevent an organization's objectives from being achieved. This includes taking the right risks. The first line owns the risk, and the design and execution of the organization's controls to respond to those risks.*
2. *The second line is put in place to support management by bringing expertise, process excellence, and management monitoring alongside the first line to help ensure that risk and control are effectively managed. The second line of defense functions are separate from the first line of defense but are still under the control and direction of senior management and typically perform some management functions. The second line is essentially a management and/or oversight function that owns many aspects of the management of risk.*
3. *The third line provides assurance to senior management and the board over both the first and second lines' efforts consistent with the expectations of the board of directors and senior management. The third line of defense is typically not permitted to perform management functions to protect its objectivity and organizational independence. In addition, the third line has a primary reporting line to the board. As such, the third line is an assurance not a management function, which separates it from the second line of defense.*

Het COSO-model is niet speciaal gericht op de risico's bij kansspelen, maar is ontwikkeld op basis van de ervaringen met verschillende boekhoudschandalen en fraudegevallen. Omdat het zeer algemeen toepasbaar is op verschillende ondernemingen, lijkt het ook mogelijk dit bij (grotere) kansspelaanbieders in te voeren.

---

<sup>32</sup> De afkorting COSO verwijst naar Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Bij dit comité zijn de volgende vijf organisaties aangesloten: de American Accounting Association (AAA), de American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI), het Instituut van Internal Auditors (IIA), en het Institute of Management Accountants (IMA).

<sup>33</sup> Zie: [www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf](http://www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf).

### 3.4 Conclusies

Welke effecten van verticale integratie overheersen (positieve dan wel negatieve), valt in het algemeen niet te zeggen. Ons is geen literatuur bekend die specifiek verticale integratie op de kansspelmarkt causaal in verband brengt met het aantal of de ernst van incidenten.

Uitbestedingen leiden tot te grote risico's indien er een relatie is tussen het uitbestede bedrijfsproces en een publiek belang, en

- de risico's te veel toenemen bij uitbestedingen, zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument; of
- de risico's toenemen bij uitbestedingen, zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan te hoge risico's is blootgesteld (met als mogelijke uitkomst dat dit risico zich daadwerkelijk manifesteert en schade veroorzaakt bij de consument die niet volledig schadeloos wordt gesteld).

Regulering kan zich specifiek richten op het verkleinen van de risico's van uitbestedingen.

#### *Locatiegebonden kanspelaanbod onder de huidige regulering*

De grootste toenames van risico's lijken te liggen bij uitbesteding van:

- verslavingspreventiebeleid, als de inspanning tot verslavingspreventie afneemt en de vergunninghouder dit niet of te laat opmerkt;
- lotenverkoop, maar alleen als de vergunninghouder geen goede controles uitvoert op bijvoorbeeld onverkochte loten;
- de trekking van loten en het systeembeheer hiervan, risico's die een vergunninghouder zou moeten kunnen beperken middels een goede boekhouding en controles, maar die desalniettemin kunnen toenemen bij uitbesteding.

#### *Toekomstig online kanspelaanbod*

Voor online kansspelen geldt nog geen vastgesteld regulerend kader. Ook internationaal, waar in verschillende landen regulering reeds in de praktijk is toegepast, zijn er nog geen *best practices* ontwikkeld. De waarschijnlijkheid om verantwoordelijkheden waar te maken hangt deels af van wat de eisen van en controles op inputs als spelsoftware, servers, platforms en websites zullen worden. De belangrijkste onderdelen van bedrijfsprocessen met het oog op waarborging van publieke belangen zijn (naast het verslavingspreventiebeleid, zie hierboven):

- spelsoftware inclusief de toevalsgenerator;
- servers waar de kansspelwebsites op draaien;
- platforms oftewel *white labels*;
- betalingsverkeer.

#### *Risicobeheersing*

Het zogenaamde 'COSO'-model is ontwikkeld op basis van de ervaringen met verschillende boekhoudschandalen en fraudegevallen. Dit risicobeheersingsmodel zou ook bij de grotere (online) kanspelaanbieders kunnen worden ingevoerd.



## 4 Interne nalevingsfunctionarissen

*Dit hoofdstuk trekt lessen voor de kansspelsector en de toezichthouder op basis van ervaringen met en literatuur over compliance officers.*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over compliance officers (zie Bijlage B; vragen 3a t/m 3g) is onder meer een vergelijking gemaakt met het toezicht op financiële ondernemingen en het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens. Als onderdeel hiervan hebben gesprekken plaatsgevonden met AFM en DNB, onder andere over compliance officers bij financiële ondernemingen, en bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), onder andere over de functionarissen voor de gegevensbescherming.

Paragraaf 4.1 gaat in op de ervaringen met compliance officers binnen bedrijven, op de best practices uit de literatuur en uit de praktijk en op de relatie met de eigendomsstructuur. Paragraaf 4.2 behandelt de rol van de toezichthouder en van marktprikkels in het functioneren van compliance officers. Paragraaf 4.3 zet de conclusies op een rij.

### 4.1 De rol van compliance officers binnen bedrijven

Subparagraaf 4.1.1 gaat in op de ervaringen met compliance officers en geeft lessen uit de toezichtliteratuur. Subparagraaf 4.1.2 geeft aan welke factoren het adequaat functioneren van nalevingsfunctionarissen beïnvloeden en hoe een bedrijf kan waarborgen dat dergelijke functionarissen hun taken naar behoren kunnen uitvoeren.

#### 4.1.1 Ervaringen met compliance officers<sup>34</sup> en lessen uit de toezichtliteratuur

##### **Ervaringen uit andere sectoren**

Voor *financiële instellingen* is het onder het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGFO) verplicht over een afdeling met een compliancefunctie te beschikken.<sup>35</sup> Een specifiek individu dat de compliancefunctie vervult (een functionaris) is niet verplicht. In de praktijk blijken de meeste grote financiële instellingen wel een compliance officer te hebben, die contact heeft met de AFM en DNB.

Het BGFO noemt bovendien expliciet wat het mandaat van de complianceafdeling is:<sup>36</sup>

- a. ‘het controleren van de naleving van wettelijke regels en van interne regels die de beheerder of de beleggingsonderneming zelf heeft opgesteld;

---

<sup>34</sup> In de staat Nevada is het verplicht instellen van een compliance officer een onderdeel van de regelgeving voor de kansspelsector gericht tegen witwassen (Hoegner, 2013).

<sup>35</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 31c lid 1.

<sup>36</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 31c lid 2.

- b. het adviseren van de personen die verantwoordelijk zijn voor het beheren van icbe's, het verlenen van beleggingsdiensten of het verrichten van beleggingsactiviteiten bij de naleving van wettelijke regels en interne regels;
- c. het toezien op de deugdelijkheid en effectiviteit van de interne regels en procedures;
- d. het beoordelen van de effectiviteit van de procedures die zijn opgesteld en maatregelen die zijn genomen om gesignaleerde onvolkomenheden bij de naleving van wettelijke regels en interne regels op te heffen; en
- e. het tenminste jaarlijks rapporteren aan de personen die het dagelijks beleid van de beheerder of de beleggingsonderneming bepalen en aan het orgaan, indien aanwezig, dat is belast met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de beheerder of de beleggingsonderneming inzake aangelegenheden met betrekking tot de naleving van wettelijke regels en interne regels. In de jaarlijkse rapportage wordt met name vermeld of maatregelen zijn genomen in het geval van gesignaleerde tekortkomingen.”

Tenslotte geeft BGFO ook een richtlijn over de bevoegdheden en interne informatietoegang.<sup>37</sup> “Het organisatieonderdeel dat de compliancefunctie uitoefent beschikt over de nodige autoriteit, middelen, deskundigheid en toegang tot alle noodzakelijke informatie om haar taken onafhankelijk en effectief te kunnen uitoefenen.”

De *Wet bescherming persoonsgegevens* biedt de mogelijkheid een eigen functionaris voor de gegevensbescherming te benoemen.<sup>38</sup> Dit is niet verplicht, maar het CBP stelt zich terughoudend op ten opzichte van de verantwoordelijke als deze een dergelijke functionaris heeft (zie bijvoorbeeld CBP, 2010).

De *Wet bescherming persoonsgegevens* biedt functionarissen voor de gegevensbescherming onafhankelijkheid van de organisatie die hem heeft benoemd in het uitoefenen van zijn taak.<sup>39</sup> De functionaris kan zich indien nodig tot de kantonrechter wenden.

### Lessen uit de interviews

Uit de interviews komen de volgende leerpunten naar voren.

- De verplichtstelling van compliance officers wordt op zichzelf niet als een verbetering van het systeem gezien. Het gaat er volgens veel interviewpartners meer om hoe de rol wordt ingevuld binnen het nalevingsbeleid van het bedrijf als geheel en de controle hierop.
- In sommige sectoren wordt bij compliance niet de nadruk gelegd op de interne nalevingsstructuur per bedrijf, maar worden sectorbrede gedragscodes ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld ook aan de Code-Tabaksblad, een gedragscode voor corporate governance voor beursgenoteerde bedrijven. Gedragscodes kunnen bijdragen aan de nalevingspraktijk.
- Compliance officers zouden, doordat ze het belang van de instelling nastreven, in het belang van die instelling producten of diensten kunnen verdedigen die de randen van de wet opzoeken.
- Contact met compliance officers wordt als productief ervaren wanneer de functionaris over veel inhoudelijke kennis van wet- en regelgeving beschikt.
- Technische kennis zou een voordeel zijn, maar in de praktijk is vaak een andere persoon dan de compliance officer voor IT-gerelateerde controle verantwoordelijk, bijvoorbeeld de Chief

<sup>37</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 31c lid 3.

<sup>38</sup> *Wet bescherming persoonsgegevens*, artikel 62.

<sup>39</sup> *Wet bescherming persoonsgegevens*, artikel 63.



Information Security Officer. Deze taakverdeling lijkt in de praktijk goed te werken, aldus de geïnterviewden.

### Literatuur

In de toezichtliteratuur wordt aandacht besteed aan het COSO-model voor interne controle en risicobeheersing (zie paragraaf 3.3). Risico's worden bestreden aan de hand van 'three lines of defence':

- 1<sup>e</sup> lijn: management, vervuld door bijvoorbeeld de raad van bestuur. Algemeen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en –output;
- 2<sup>e</sup> lijn: interne nalevingsfuncties, vervuld door bijvoorbeeld compliance officers en mogelijk een Chief Risk Officer;
- 3<sup>e</sup> lijn: interne en externe auditing.

In de literatuur wordt de rol van compliance officers derhalve expliciet beschouwd als onderdeel van het algemene systeem van intern toezicht.

### 4.1.2 Adequaat functioneren nalevingsfunctionarissen en waarborgen bedrijf

Een van de grootste risico's voor het adequaat functioneren van nalevingsfunctionarissen lijkt *a priori* onvoldoende onafhankelijkheid van en bescherming tegen beslissingsorganen van een bedrijf. Een belangrijke maatregel om voldoende onafhankelijkheid te garanderen is het hebben van een goede ontslagbescherming. Een functionaris voor de gegevensbescherming heeft zoals boven genoemd een goede bescherming, indien nodig ondersteund door de kantonrechter. De ontslagbescherming van deze functionarissen ligt op hetzelfde niveau als leden van een ondernemingsraad. Een dergelijke regeling zou mogelijk ook goed zijn voor compliance officers van kansspelaanbieders.

Eisenberg (1997) benadrukte al dat de raad van bestuur van een grote onderneming zelf verantwoordelijk moet worden gemaakt voor de compliance. Een effectief nalevingsprogramma omvat dat bedrijven hooggeplaatste werknemers met de compliance belasten. Hoffman en Rowe (2007) beargumenteren dat de *ethics officer* – volgens het artikel vergelijkbaar met een compliance officer – een plaats in de raad van bestuur moet krijgen. Ten eerste wordt daarmee het inherente belangenconflict opgelost dat bestaat bij een ethics officer binnen het management. Ten tweede verkrijgt de ethics officer een grotere machtpositie, welke nodig is om ongewenst gedrag te beteugelen. Ten derde wordt de samenwerking versterkt met de raad van bestuur, die eindverantwoordelijk is en blijft.

Uit andere sectoren is bekend dat een mogelijk risico is dat compliance officers onvoldoende toegang hebben tot informatie binnen het bedrijf. Onder het besluit BGFO zijn financiële instellingen verplicht het organisatieonderdeel met de compliancefunctie te voorzien van “de nodige autoriteit, middelen, deskundigheid en toegang tot alle noodzakelijke informatie om haar taken onafhankelijk en effectief te kunnen uitoefenen”. Een functionaris voor de gegevensbescherming moeten eveneens bevoegd zijn om “ruimtes te betreden, zaken te onderzoeken en inlichtingen en inzage te vragen”.

Voor kansspelaanbieders is toegang tot informatie een belangrijke vereiste. Een typische vereiste aan benodigde informatie bij online kansspelaanbieders is een volledig overzicht van financiële transacties met daaronder een overzicht van speleraccounts (Kulick, 2013). Deze informatie omvat geldopnames, ingezette en gewonnen bedragen per sessie, en gesloten of inactieve accounts.

Op basis van de interviews lijkt een risico voor het adequaat functioneren van nalevingsfunctionarissen onvoldoende inhoudelijke vakkennis. Voor de compliance officers van kansspelaanbieders is het belangrijk uitgebreide kennis te hebben van de wet- en regelgeving, maar ook (met name bij online kansspelen) van technische ontwikkelingen.

## 4.2 Rol toezichthouder en invloed marktprikkels

### **Toezichthouder**

Over de relatie tussen de toezichthouder en compliance officers bij kansspelaanbieders is weinig specifieke literatuur te vinden, aangezien compliance officers bij kansspelaanbieders een relatief nieuw fenomeen vormen. De praktijk van andere sectoren suggereert dat toezichthouders geen bijzonder grote rol vervullen of maatregelen nemen om compliance officers te ondersteunen. Het belangrijkste lijkt goede informatievoorziening van wat toezichthouders van compliance officers verwachten.

Voor het gevaar van te lage vakkennis lijkt het moeilijk andere maatregelen te treffen dan goede communicatie over welke kennis vereist is. Mogelijk kan de Kansspelautoriteit gespecialiseerde informatievoorziening over de wetgeving verstrekken gericht op compliance officers.<sup>40</sup>

### **Marktprikkels**

Een centrale economische stelling is dat sterke mededinging, in het algemeen en ceteris paribus op de markt leidt tot lagere prijzen en tot hogere kwaliteit. Aanbieders concurreren voor de gunst van de consument; met andere woorden, ze hebben prikkels om hoge kwaliteit te leveren. Marktwerking wordt verondersteld maatschappelijk efficiënt te zijn, en de best mogelijk uitkomst voor consumenten. De gedachtegang dat marktwerking efficiënt is geldt in principe ook voor de kwaliteit van toezicht door kansspelaanbieders op hun uitbestedingen. Een kansspelaanbieder heeft prikkels om adequaat toezicht te houden, als er de dreiging is consumenten bij onvoldoende toezicht overstappen naar een van de concurrenten.

Situaties waar de markt evenwel niet tot optimale uitkomsten leidt, worden aangemerkt als 'marktfalen'. Marktfalen kan verschillende oorzaken hebben, zoals informatieasymmetrie (de consument observeert de daadwerkelijke kwaliteit niet goed) of externe effecten (er zijn andere belanghebbenden naast aanbieder en consument die niet betrokken zijn bij de transacties). Zie ook hoofdstuk 3.

De vraag of consumenten overstappen naar concurrenten bij onvoldoende intern toezicht kan in verschillende stappen worden opgedeeld. Ten eerste is het de vraag of onvoldoende toezicht leidt tot schendingen van de publieke belangen. Ten tweede is het – gesteld dat de publieke belangen geschonden worden – de vraag of consumenten dit observeren. Een gokker zou dan bijvoorbeeld

---

<sup>40</sup> Vergelijk bijvoorbeeld de brochure van DNB (2014) over uitbesteding door pensioenfondsen.

door moeten hebben dat eventuele kansspelverslaving mede wordt veroorzaakt door een tekortschietend beleid tegen kansspelverslaving. Of een gokker zou moeten doorhebben dat een toevalsgenerator niet goed werkt. Wanneer consumenten dit niet observeren, maar kansspelaanbieders wel, wordt gesproken van informatieasymmetrie. Dit kan leiden tot marktfalen: bij informatieasymmetrie zijn er *minder* prikkels om adequaat toezicht te houden.

Legalisering van kansspelen gebeurde in het verleden vaak in de vorm van een monopolie van één (staats)bedrijf, zoals Holland Casino in Nederland. Concurrentie tussen gelegaliseerde kansspelaanbieders is een relatief nieuw fenomeen. Er is uit de economische literatuur weinig bekend over de effecten van concurrentie op specifiek de kansspelmarkt, in het bijzonder de effecten via intern toezicht op uitbesteding in deze markt.

### 4.3 Conclusies

In de literatuur wordt de rol van compliance officers expliciet beschouwd als onderdeel van het algemene systeem van intern toezicht. Onafhankelijkheid en toegang tot informatie zijn belangrijk voor het functioneren van compliance officers. In de literatuur wordt gesteld dat de raad van bestuur verantwoordelijk dient te zijn voor compliance en dat compliance officers een plaats in die raad zouden moeten hebben. Compliance officers dienen over inhoudelijke kennis van relevante wet- en regelgeving te beschikken.



## 5 Informatievoorziening en aanwijzingsbevoegdheid

*Op basis van ervaringen in andere sectoren en de voorgaande hoofdstukken worden conclusies getrokken over de informatievoorziening van vergunninghouders naar de toezichthouder. Als de toezichthouder over informatie beschikt betreffende risico's van uitbestedingen aan een derde partij, kan zij besluiten in te grijpen.*

Dit hoofdstuk behandelt de informatievoorziening (zie Bijlage B; vragen 3a t/m 3c) en de aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit (vraag 3e). Paragraaf 5.1 betreft de informatievoorziening, en paragraaf 5.2 de aanwijzingsbevoegdheid. Paragraaf 5.3 zet de conclusies op een rij.

### 5.1 Informatie en rapportage

We maken onderscheid tussen algemene rapportagevoorschriften voor alle kansspelaanbieders (subparagraaf 5.1.1) en risico-gebaseerde rapportagevoorschriften (subparagraaf 5.1.2).

#### 5.1.1 Algemene rapportagevoorschriften

In het algemeen is het van belang dat de Kansspelautoriteit over informatie beschikt welke vergunninghouders wat aanbieden. Daarbij kan het gaan over de gehele productieketen, inclusief alle uitbestedingsketens. Als een leverancier van een vergunninghouder zelf weer zaken uitbesteed, kan dit ook belangrijk zijn voor de Kansspelautoriteit. Per extra schakel in de uitbestedingsketen wordt de controle van de vergunninghouder mogelijk minder.

##### **Lessen uit andere sectoren**

In de *financiële sector* dienen vergunninghouders een uitbestedingsovereenkomst te maken bij uitbestedingen. Bij vergunningverlening moeten instellingen hun uitbestedingsovereenkomst doorsturen naar DNB en de AFM. In die overeenkomst moet staan dat DNB en de AFM ter plaatse moeten kunnen komen: er moet door de derde partij (waaraan wordt uitbesteed) toegang aan DNB en de AFM worden verleend.

Net als voor de financiële sector, geldt ook voor *elektriciteit- en gasleveranciers* dat zij bij de vergunningaanvraag hun uitbestedingsbeleid inzichtelijk moeten maken (ACM, 2015). Daarbij dienen de dienstverleningsovereenkomsten te worden verstrekt aan ACM. Waar het uitbestede proces relevant is voor de vergunningseisen vraagt de ACM vervolgens door naar de betrouwbaarheid van en de controle op de derde partij. Hiermee wordt de vergunninghouder bewust gemaakt van het eigen uitbestedingsproces.

Afgezien van informatie bij de vergunningaanvraag hebben vergunninghouders van de ACM, AFM en DNB ook een algemene rapportageplicht tijdens de looptijd van vergunning. De toezichthouders kunnen als zij dit nodig achten specifiek vragen meer informatie te verschaffen

over uitbestedingen. Financiële instellingen hebben een meldingsplicht voor nieuwe uitbestedingen aan DNB.

Voor de *verwerking van persoonsgegevens* gelden vergelijkbare regels over uitbestedingsprocessen als uitbesteding van sector specifieke bedrijfsprocessen van financiële of nutsbedrijven. Uitbestedingen moeten worden vastgelegd in een overeenkomst. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) kan verantwoordelijken vragen de uitbestedingsovereenkomst toe te sturen om deze te toetsen.

Coen (2005) bespreekt de rol van informatievoorziening in de regulering van *nutsbedrijven* in de Europese Unie. De belangrijkste conclusie is dat onafhankelijke toezichthouders zich bewegen hebben van een afstandelijke relatie met bedrijven, die vaak gericht was op confrontaties, naar strategische werkrelaties die zijn gedreven door het uitwisselen van informatie en het opbouwen van reputaties. Coen gaat niet specifiek in op uitbestedingen.

Het COSO-model voor *beursgenoteerde bedrijven* (zie subparagraaf 3.3.3) beveelt ondernemingen de volgende stappen aan voor informatieverzameling en communicatie ter beheersing van internetriscico's:

1. Het identificeren van informatiebehoefte en -eisen. Hoewel deze stap is voor de hand liggend lijkt, is het van belang formeel vast te leggen welke informatie verzameld dient te worden. Het helpt te garanderen dat processen en controles consistent uitgevoerd kunnen worden.
2. Het verwerken van data tot informatie. Grotere organisatie kunnen terabytes aan data verzamelen. Hieraan moeten context worden gegeven door algemene patronen te identificeren.
3. Het combineren van interne data met externe data. Punt 2. heeft betrekking op interne data van de onderneming. Externe databronnen, waaronder data dat kan worden verzameld door overheidsinstanties (zoals de Kansspelautoriteit) kunnen voor aanbieders ook van belang zijn.
4. Het bewaken van de kwaliteit door het gehele verwerkingsproces.
5. Het communiceren van de interne controle-informatie aan:
  - a. het gehele personeelsbestand,
  - b. degenen die expliciet verantwoordelijk zijn voor het beheersen en monitoren van internetriscico's (onder wie de compliance officer),
  - c. de Raad van Bestuur, en
  - d. externe partijen (zoals de Kansspelautoriteit). Ondernemingen hebben een groot belang bij goede (uitwaartse) communicatie richting de externe toezichthouders, om publieke informatie te sturen en om repercussies (zoals reputatieschade) te voorkomen. Bovendien leidt goede uitwaartse communicatie tot nuttige inwaartse communicatie (oftewel feedback) van de toezichthouder op het risicobeleid van de onderneming.

### **Relevantie voor de kansspelmarkt**

Het moeten opstellen van uitbestedingsovereenkomsten (met verplichte onderdelen die ingaan op wetgeving en het toezicht op de naleving door de Kansspelautoriteit) en het verstrekken van deze

overeenkomsten aan de Kansspelautoriteit bij vergunningaanvraag lijkt een logisch element om over te nemen uit het toezicht op de naleving in andere sectoren.

Het COSO-model lijkt vooral relevant voor grotere kansspelaanbieders, waar de naleving op zowel interne als uitbestede processen bemoeilijkt kan worden door de complexere bedrijfsstructuur.

### 5.1.2 Risico-gebaseerde rapportagevoorschriften

In hoofdstuk 3 is onderzocht wanneer onzorgvuldige uitbesteding tot grotere risico's voor de drie publieke belangen kan leiden. De relevantie van hoofdstuk 3 voor de informatiebehoefte van de Kansspelautoriteit is dat deze het grootst is voor uit te besteden onderdelen:

- die een duidelijke relatie hebben met publieke belangen; en
- waarvan het marktaanbod niet al sterk wordt gereguleerd via vergunningen of toelatingen (dus niet bijvoorbeeld speelautomaten); en
- waarbij vergunninghouders niet of niet op tijd verhoogde risico's observeren doordat door uitbesteding de zichtbaarheid over het proces deels verloren is gegaan.

Op basis van de analyse in hoofdstuk 3 blijken de meest risicovolle bedrijfsprocessen te zijn:

- Verslavingspreventiebeleid
- Lotenverkoop
- Trekking en systeembeheer van loterijen
- Spelsoftware van online kansspelen
- Servers van kansspelwebsites
- Platforms voor online kansspelen (oftewel *white-label* diensten)
- Betalingsverwerking bij online kansspelen

De informatiebehoefte over een bedrijfsproces wordt kleiner als er een systeem van certificering geldt. Van belang is dat de vergunninghouder laat zien hoe mogelijke risico's op het schenden van de publieke belangen worden beperkt, en hoe bij uitbestedingen de juiste prikkels worden gegeven aan de partij aan wie wordt uitbesteed en hoe de vergunninghouder zicht houdt op het mogelijk toenemen van risico's. Ook dan blijven informatieverplichtingen (richting de toezichthouder) relevant; zie ter illustratie Tekstvak 5.1 betreffende betalingsverkeer. Overigens geldt voor sommige bestaande vergunningen al een plicht om incidenten te melden.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Bijvoorbeeld de Vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 9 (Geconsolideerde versie 04-10-2015), E.1 stelt: "De vergunninghouder is verplicht de kwaliteit van de vergunde kansspelen te handhaven en te waarborgen, zowel qua product als qua proces als qua organisatie, met name met het oog op het voorkomen van alle situaties die het vertrouwen van de consument in de vergunde kansspelen kunnen schaden (hierna: incidenten). De vergunninghouder is in ieder geval verplicht: te beschikken over procedures en maatregelen met betrekking tot de omgang met, en de vaststelling van, incidenten; de Kansspelautoriteit onmiddellijk te informeren als zich een incident voordoet; naar aanleiding van een incident maatregelen te nemen die zijn gericht op het beheersen van de opgetreden risico's en het voorkomen van herhaling."

### Tekstvak 5.1 Informatie m.b.t. betalingsverkeer

Hoegner (2013) stelt dat er twee informatie-eenheden van betalingsverkeer gerapporteerd moeten worden. Ten eerste is het van belang dat verdachte transacties worden gerapporteerd, zoals eerder genoemd (zie paragraaf 2.2). Ten tweede moeten ook de in- en uitgangen ('choke points') van financiële stromen worden geïdentificeerd. Dit zijn de mogelijkheden om het geld te registreren.

De identificering van choke points lijkt relevant voor alle kansspelen, terwijl de nadruk van Hoegner (2013) ligt op online kansspelen. Bij locatiegebonden casinospelen en speelautomaten bestaat, anders dan bij online kansspelen, de mogelijkheid om contact geld in te brengen in het systeem. Contante inbreng is gemakkelijker te maskeren en daarom kennen deze locatiegebonden kansspelen een verhoogd risico op witwaspraktijken.

## 5.2 Aanwijzingen en alternatieven

Als de Kansspelautoriteit over de juiste informatie beschikt betreffende de uitbesteding aan derde partijen, kan zij besluiten in te grijpen bij risico's. In de eerste plaats kan dit via een aanwijzing, zie subparagraaf 5.2.1. Alternatieven worden behandeld in subparagraaf 5.2.2.

### 5.2.1 Aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit krijgt onder het wetsvoorstel KOA een aanwijzingsbevoegdheid, waarmee het verplichte aanwijzingen kan doen aan vergunninghouders, maar ook aan derde partijen.<sup>42</sup> In de Memorie van Toelichting<sup>43</sup> wordt aangegeven dat deze aanwijzingsbevoegdheid mede bedoeld is om illegaal aanbod te bestrijden. Zo kan aan internet-serviceproviders worden gevraagd bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken; of kan aan betaaldienstverleners worden gevraagd betalingen van een illegale aanbieder te blokkeren.

Daarnaast kan de aanwijzingsbevoegdheid ook worden gebruikt om de belangen bij vergunninghouders te beschermen. "In bijzondere geval kan de Kansspelautoriteit de vergunninghouder, indien dat noodzakelijk is in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand, een bijzondere aanwijzing geven met betrekking tot zijn bedrijfsvoering [...]". Een dergelijke aanwijzing kan bijvoorbeeld bestaan uit het laten verrichten van een aanvullende keuring van het spelsysteem.

"De inzet van de aanwijzing is [...] niet noodzakelijkerwijs beperkt tot gevallen waarin evident sprake is van handelen in strijd met de regelgeving en dat een overtreding al is geconstateerd. Ook waar naar het oordeel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit sprake is van onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze, kan een bindende aanwijzing worden gegeven."

### 5.2.2 Alternatieven

In de *financiële sector* hebben toezichthouders (DNB en AFM) de mogelijkheid om een bezoek te brengen aan partijen waaraan wordt uitbesteed. Dit kan een mogelijke alternatieve vorm zijn voor de Kansspelautoriteit.

<sup>42</sup> Wetsvoorstel kansspelen op afstand, Kamerstuk 33996-2 (dd. 18 juli 2014), Artikel 34n.

<sup>43</sup> Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel kansspelen op afstand, Kamerstuk 33996-3 (dd. 18 juli 2014).



Andere alternatieven zijn:

- het verstrekken van informatie omtrent wetgeving aan derden;
- het geven van boetes, het (tijdelijk) intrekken van de vergunning;
- het aangaan van informele gesprekken, zowel met derden als verantwoordelijke vergunninghouders; al dan niet met de druk van mogelijk ingrijpen;
- het publiceren van risico's als deze objectiveerbaar zijn (reputatiemechanisme).

## 5.3 Conclusies

Uit het toezicht op de naleving in andere sectoren zou het moeten opstellen van uitbestedingsovereenkomsten en het verstrekken van deze overeenkomsten aan de Kansspelautoriteit bij vergunningaanvraag kunnen worden overgenomen. Voor grotere kansspelaanbieders kan het COSO-model nuttig zijn om grip te krijgen op de complexe interne en externe bedrijfsvoering.

De informatiebehoefte is het grootst voor uit te besteden onderdelen die een duidelijke relatie hebben met publieke belangen; waarvan het marktaanbod niet al sterk word gereguleerd via vergunningen of toelatingen (dus niet bijvoorbeeld speelautomaten) en waarbij vergunninghouders niet of niet op tijd verhoogde risico's observeren. Risicovolle bedrijfsprocessen zijn het verslavingspreventiebeleid, de lotenverkoop, de trekking en het systeembeheer bij loterijen, de spelsoftware van online kansspelen, servers van kansspelwebsites, platforms voor online kansspelen (oftewel *white-label* diensten) en betalingsverkeer bij online kansspelen. De vergunninghouder moet kunnen laten zien hoe mogelijke risico's op het schenden van de publieke belangen worden beperkt, en hoe bij uitbestedingen de juiste prikkels worden gegeven aan de partij aan wie wordt uitbesteed en hoe de vergunninghouder zicht houdt op het mogelijk toenemen van risico's.



## 6 Toegevoegde waarde van B2B-vergunningen

*De toegevoegde waarde van business-to-business-vergunningen hangt af van wat er zonder die vergunningen met betrekking tot (mogelijk) uit te besteden onderdelen wettelijk is geregeld. Een mogelijk voordeel is de kenmerkende gerichtheid op de partij die de vergunning aanvraagt. Nadelen liggen in de extra kosten bij leveranciers en bij vergunningverlening en het toezicht.*

Dit hoofdstuk behandelt de vraag met betrekking tot B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen (zie Bijlage B, vraag 1b). Het vertrekpunt is dat elk systeem voor- en nadelen kent. De vraag is daarom wat er bekend is in de literatuur over de voor- en nadelen van B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen. We combineren dit met de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken.

Paragraaf 6.1 beantwoordt de vraag, en paragraaf 6.2 geeft de conclusies.

### 6.1 B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen

#### **Inleiding: relatie tot regulering en tot risico's**

B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen bij kansspelen houden een extra vergunningseis voor leveranciers in. Wat hiervan de voor- en nadelen zijn, hangt af van wat er zonder die extra vergunningen betrekking tot (mogelijk) uit te besteden onderdelen wettelijk is geregeld, wat bijvoorbeeld kan variëren op de volgende elementen:

- of er een systeem van toelating van kansspelen is (zoals in de huidige wetgeving de modeltoelating van speelautomaten) dan wel een andere manier waarop het aanbod van typen kansspelen wordt gereguleerd;
- of er verplichte regelmatige keuringen van / controles op inputs zijn (hardware, software, speelattributen, website, server of platform) zijn (al dan niet als onderdeel van verplichte certificering);
- of de toezichthouder enkel de vergunninghouder kan aanspreken of ook derden;
- of er wettelijke voorwaarden worden gesteld aan uitbestedingen en zo ja welke;
- of de toezichthouder informatie eist/opvraagt/beoordeelt met betrekking tot uitbestedingen door de vergunninghouder;
- welke wettelijke eisen er bestaan voor vergunninghouders met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving en van witwassen en op het informeren en beschermen van de consument.

In het algemeen gesteld is de toegevoegde waarde van B2B-vergunningen kleiner naarmate er meer van bovenstaande regulering aanwezig is. Hieraan gerelateerd is de gedachte dat eventuele B2B-vergunningen vooral een meerwaarde zullen hebben voor die bedrijfsprocessen die een directe relatie hebben met de drie publieke belangen, of beter gezegd die een verhoogd risico op schending van de publieke belangen kennen.

### Theorie

Onder de huidige Wet op de kansspelen is er sprake van een B2C-vergunningenstelsel. Wel geldt bijvoorbeeld de modeltoelating per model speelautomaat, waardoor producenten van speelautomaten *de facto* beperkt kunnen toetreden tot de markt. Ook onder het wetsvoorstel Kansspelen op afstand blijft er sprake van enkel vergunningen aan kansspelaanbieders, niet aan bedrijven hoger in de keten (B2B-aanbieders).

Wat een vergunning onderscheidt van (enkel) (dezelfde) eisen in wettelijke voorschriften is de gerichtheid op de partij die de vergunning aanvraagt. Dit geeft meer mogelijkheden tot het toetsen op ‘zachtere’ criteria bij leveranciers. Daarnaast geeft het meer directe mogelijkheden om in te grijpen (intrekken vergunning). Zachtere eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op kennis van zaken en een betrouwbare organisatie. Zulke eisen zouden ook wettelijke eisen kunnen zijn die de vergunninghouder dient te controleren bij leveranciers. In dat geval zal de toezichthouder in beginsel bij de vergunninghouder toetsen of deze de leveranciers wel goed controleert. Het direct toetsen van de leveranciers door de toezichthouder zal minder vaak plaatsvinden dan onder een stelsel van vergunningplichtige leveranciers. Het argument van meer directe toetsing en ingrijpen is uiteraard van minder belang indien de toezichthouder ook zonder separate vergunningen voor leveranciers bij die leveranciers kan ingrijpen.

Nadelen van separate vergunningen kunnen liggen in de extra kosten die dit bij leveranciers teweegbrengt en bij de extra kosten van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Vóórdat een stelsel van B2C- én B2B-vergunningen wordt ingevoerd, zal moeten worden besloten:

- welke activiteiten vergunningplichtig worden;
- hoe de verantwoordelijkheid wordt verdeeld tussen B2C- en B2B-vergunninghouders.

Een punt dat uit de literatuur en uit interviews naar voren kwam, is mogelijke onduidelijkheid over wie (in de aanbodketen van online kansspelen) hoofd- en medeverantwoordelijk is voor de transactie met de consument. Het betreft hier de leverancier van de spelsoftware, de eigenaar/exploitant van de server, de eigenaar/exploitant van de website en mogelijk de eigenaar/exploitant van een platform. De uitdaging bij B2C-vergunningen is op welke grondslag wordt vastgesteld welke activiteit vergunningplichtig is en of die grondslag open laat welke partij dat in de praktijk is (bijvoorbeeld exploitant van een website of exploitant van een platform, indien aanwezig). De overige partijen zijn vervolgens derden (waaraan wordt uitbesteed). De uitdaging bij B2B-vergunningen is welke van de activiteiten van deze derden vergunningplichtig zijn en wederom of dit open laat welke partijen dat in de praktijk zijn.

### Literatuur

Gezocht is naar literatuur die de voor- en nadelen van separate B2B-vergunningen onderbouwd in kaart brengt. De weinige literatuur hierover behandelt B2B-vergunningen voor het online kansspelaanbod. Cabot (2013) gaat hier uitgebreid op in, maar lijkt vooral een juridische invalshoek te kiezen, zonder altijd te expliciteren wat de prikkels zonder separate B2B-vergunningen zouden zijn wanneer hij deze aanbeveelt.

*Cabot (2013)*

Cabot (2013) stelt dat er anno 2013 nog geen *best practices* zijn ontwikkeld wat betreft vergunningen (*licenses*) voor online kansspelen. Om deze reden stelt hij een zogeheten ‘modelaanpak’ voor: een raamwerk voor overheid en toezichthouder dat inzicht geeft in de vraag hoe het vergunningenstelsel het beste aan zou sluiten bij de publieke doelen. Hiervoor is het uiteraard belangrijk deze publieke doelen goed te formuleren.

Een vergunningenstelsel is volgens Cabot (2013) in de eerste plaats bedoeld als een signaal aan de consument dat de aanbieder te vertrouwen is. Rechtstreekse handhaving is volgens hem beperkt, aangezien het moeilijk is om overtredingen bij kansspelen direct te detecteren. In plaats daarvan wordt de consument beschermd door een gelimiteerde uitgave van vergunningen aan betrouwbare aanbieders. Deze reden voor vergunningen beslaat grofweg de eerste twee publieke belangen die de Kansspelautoriteit nastreeft: de preventie van kansspelverslaving en het beschermen en informeren van de consument.

Cabot (2013) noemt ook een andere reden voor de overheid om een vergunningenstelsel voor te staan. Een vergunningenstelsel kan namelijk helpen de overheidsbelangen te beschermen, met name door het tegengaan van witwassen. Deze reden valt ongeveer samen met het derde publieke belang van de Kansspelautoriteit.

Met de publieke doelen in het achterhoofd, onderscheidt Cabot (2013) verschillende onderdelen in het ontwikkelen van het vergunningenstelsel.

- De ‘breedte’ van het vergunningenstelsel: welke typen bedrijven moeten een vergunning krijgen?
- De ‘diepte’: welke personen binnen een bepaald bedrijf moeten worden onderzocht?
- Het niveau van inspectie: hoe intensief moeten deze personen worden onderzocht?
- De criteria van inspectie: bijvoorbeeld moreel besef, eerlijkheid en financiële bekwaamheid.
- De normen: hoe streng moeten deze criteria toegepast worden?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag over de toegevoegde waarde van B2B-vergunningen is vooral het eerste onderdeel (de ‘breedte’ van het vergunningenstelsel) relevant.

In het algemeen meent Cabot (2013) dat veel verschillende entiteiten in de productieketen van online kansspelen een vergunning of *license* zouden moeten krijgen. De eigenaar van het kansspelaanbod heeft de grote prioriteit binnen het vergunningenstelsel. Voor Cabot (2013) is de eigenaar van het kansspel niet per se gelijk aan de exploitant: de eigenaar kan een service provider inhuren om het spelwebsite te managen. Ook andere belanghebbenden in het economisch succes van de onderneming (investeerder, aandeelhouders, crediteuren) zouden aan vergunningen onderworpen moeten worden. De aanbeveling om voor al deze belanghebbenden een vergunning te eisen lijkt vooral gedreven door het tegengaan van witwassen.

In de visie van Cabot (2013) moeten verschillende softwarefabrikanten ook een vergunning krijgen. De hier volgende opsomming van softwarefabrikanten valt gedeeltelijk samen met de eerder gemaakte opsomming van uitbestede bedrijfsprocessen die mogelijk risico’s vergroten (in paragraaf 3.3). Cabot (2013) geeft, in volgorde van afnemende prioriteit van een vergunningseis:

- *White-label* aanbieders
- Fabrikanten van spelsoftware, waaronder fabrikanten van de (pseudo-)toevalsgenerator.

- Aanbieders van een *application programming interface*.

Geen vergunningen is volgens Cabot (2013) vereist voor:

- Aanbieders van websitebeveiliging.
- Aanbieders van betaalverwerking.
- Aanbieders van fraudepreventie.
- Aanbieders van leeftijds-, identiteits- en locatieverificatie.

Cabot (2013) geeft niet aan of er omstandigheden denkbaar zijn waaronder enkel B2C-vergunningen voldoende zouden zijn. Het is daardoor niet duidelijk waarom bijvoorbeeld bij websitebeveiliging technische standaarden voldoende zijn, maar bij platformaanbieders, spelletjesmakers en dergelijke wettelijke vereisten niet afdoende zijn. Nadelen van de B2B-vergunningen worden niet genoemd.

#### *Overige literatuur*

El Charif en Ellis (2009) gaan in op de opsplitsing in B2B- en B2C-vergunningen in Alderney. Het voordeel lijkt volgens hun vooral te liggen in de specialisatie: B2B-leveranciers richten zich op het voldoen aan hun voorwaarden, B2C-aanbieders richten zich op de voorwaarden die met spelersinteractie te maken hebben. Waarom dit beter zou zijn dan dezelfde voorwaarden zonder een separate vergunning voor leveranciers, wordt helaas niet behandeld. Het is niet op voorhand duidelijk dat zo'n systeem de meest optimale prikkels geeft over alle partijen. De nadruk lijkt hierdoor te liggen op kostenbesparing. De auteurs geven bovendien aan dat het onderscheid tussen 'core activities' en 'associated services' onduidelijk is, wat hun eigen argumentatie ondergraaft.

#### **Lessen uit andere landen, sectoren en uit de interviews**

Er zijn verschillende jurisprudenties (de staat Nevada, Antigua, Alderney, Malta) waar vergunningen worden geëist voor bepaalde B2B-producenten in de kansspelsector.

In de financiële sector kan met betrekking tot het uitbestedingsbeleid onderscheid worden gemaakt naar drie typen activiteiten:

1. Kernactiviteiten. Deze mogen volgens de wet niet worden uitbesteed. Voor beleggingsinstellingen is dit bijvoorbeeld "het bepalen van het beleggingsbeleid".<sup>44</sup>
2. Vergunningplichtige activiteiten die mogen worden uitbesteed. Sommige vergunningplichtige activiteiten mogen worden uitbesteed, zoals bemiddelen (het bij elkaar brengen van vraag en aanbod). Dit is alleen toegestaan als de uitvoerende partij een relevante Wft-vergunning heeft voor deze activiteiten (of een vergunninghouder is in een bepaalde andere landen).<sup>45</sup> De facto blijven deze activiteiten dus onder vergunningtoezicht.
3. Niet-vergunningplichtige activiteiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een gedeelte van de klantenwerving; maar uitdrukkelijk niet om bemiddelen. Deze mogen aan een onderneming zonder vergunning worden uitbesteed. De uitbestedende partij blijft verantwoordelijk.

De wet- en regelgeving voor de activiteiten onder deel 2 kan gezien worden als een stelsel met zowel B2C-vergunningen als B2B-vergunningen.

<sup>44</sup> Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artikel 38 lid 2.

<sup>45</sup> [www.afm.nl/nl-nl/professionals/veelgestelde-vragen/fd-doorlopend-toezicht-zorgplicht/uitbesteden-derden](http://www.afm.nl/nl-nl/professionals/veelgestelde-vragen/fd-doorlopend-toezicht-zorgplicht/uitbesteden-derden)

Sommige geïnterviewden menen dat B2B-vergunningen of een andere vorm van regulering (zoals nu bij speelautomaten) onvermijdelijk zijn om controle te houden over uitbestede processen. Idealiter zouden vergunningen op een Europees of mondiaal niveau geregeld worden. Dit is van belang voor productieprocessen van online kansspelen die over de grens worden gemaakt (spelsoftware, platformen, *white-label* pakketten, etc.). Andere interviewpartners vrezen dat B2B-vergunningen of een andere vorm van regulering te veel ten koste gaan van innovatie in de kansspelsector. Een duidelijke voorkeur voor of tegen separate B2B-vergunningen blijkt hier evenwel niet uit.

## 6.2 Conclusies

B2B-vergunningen naast B2C-vergunningen bij kansspelen houden een extra vergunningseis voor leveranciers in. Wat hiervan de voor- en nadelen zijn, hangt in de eerste plaats af van wat er zonder die extra vergunningen met betrekking tot (mogelijk) uit te besteden onderdelen wettelijk is geregeld. Een mogelijk voordeel van een vergunning is de kenmerkende gerichtheid op de partij die de vergunning aanvraagt. Dit geeft meer mogelijkheden tot het toetsen op ‘zachtere’ criteria bij leveranciers en meer directe mogelijkheden om in te grijpen. Nadelen van separate B2B-vergunningen liggen in de extra kosten die dit bij leveranciers teweegbrengt en bij de extra kosten van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden.

Er lijkt weinig literatuur te zijn die de voor- en nadelen van separate B2B-vergunningen systematisch en onderbouwd in kaart brengt.





## 7 Conclusies

Dit afsluitende hoofdstuk zet de conclusies van dit rapport per onderwerp puntsgewijs op een rij.

### Verticale integratie en risico's bij uitbesteding

- Welke effecten van verticale integratie overheersen (positieve dan wel negatieve), valt in het algemeen niet te zeggen.
- Uitbestedingen leiden tot te grote risico's indien er een relatie is tussen het uitbestede bedrijfsproces en een publiek belang, en ofwel risico's te veel toenemen bij uitbestedingen, zonder zichtbaar te worden voor de vergunninghouder en de consument, ofwel risico's toenemen bij uitbestedingen, zichtbaar worden voor de vergunninghouder, maar pas nadat de consument aan te hoge risico's is blootgesteld.
- Regulering kan zich specifiek richten op het verkleinen van de risico's van uitbestedingen.
- Bij het huidige locatiegebonden kansspelaanbod lijken de grootste toenames van risico's van uitbesteding te liggen bij het verslavingspreventiebeleid (als de inspanning tot verslavingspreventie afneemt en de vergunninghouder dit niet of te laat opmerkt; dit geldt ook voor het toekomstige online kansspelaanbod), de lotenverkoop (als de vergunninghouder geen goede controles uitvoert op bijvoorbeeld onverkochte loten) en bij de trekking van loten en het systeembeheer hiervan (risico's die een vergunninghouder zou moeten kunnen beperken middels een goede boekhouding en controles, maar die desalniettemin kunnen toenemen bij uitbesteding).
- Bij het toekomstige online kansspelaanbod hangt de waarschijnlijkheid om verantwoordelijkheden waar te maken deels af van wat de eisen van en controles op inputs als spelsoftware, servers, platforms en websites zullen worden. De belangrijkste onderdelen van bedrijfsprocessen met het oog op waarborging van publieke belangen zijn de spelsoftware inclusief de toevalsgenerator, de servers waar de kansspelwebsites op draaien, de platforms oftewel *white labels* en het betalingsverkeer.

### Compliance officers

- In de literatuur wordt de rol van compliance officers expliciet beschouwd als onderdeel van het algemene systeem van intern toezicht. Onafhankelijkheid en toegang tot informatie zijn belangrijk voor het functioneren. In de literatuur wordt gesteld dat de raad van bestuur verantwoordelijk dient te zijn voor compliance en dat compliance officers een plaats in die raad zouden moeten hebben. Compliance officers dienen over inhoudelijke kennis van relevante wet- en regelgeving te beschikken.

### Informatie

- Het moeten opstellen van uitbestedingsovereenkomsten en het verstrekken van deze overeenkomsten aan de Kansspelautoriteit bij vergunningaanvraag lijkt zinvol als onderdeel van toezicht op uitbestede bedrijfsprocessen.
- Voor (grotere) kansspelaanbieders kan het zogenaamde COSO-model nuttig zijn om grip te krijgen op de complexe interne en externe bedrijfsvoering.
- De informatiebehoefte met betrekking tot uitbestedingen is het grootst voor onderdelen die een duidelijke relatie hebben met publieke belangen, waarvan het marktaanbod niet al sterk

word gereguleerd via vergunningen of toelatingen en waarbij vergunninghouders niet of niet op tijd verhoogde risico's observeren.

- Risicovolle bedrijfsprocessen zijn het verslavingspreventiebeleid, de lotenverkoop, de trekking en het systeembeheer bij loterijen, de spelsoftware van online kansspelen, servers van kansspelwebsites, platforms voor online kansspelen (oftewel *white-label* diensten) en het betalingsverkeer bij online kansspelen.
- De vergunninghouder moet kunnen laten zien hoe mogelijke risico's op het schenden van de publieke belangen worden beperkt, en hoe bij uitbestedingen de juiste prikkels worden gegeven aan de partij aan wie wordt uitbesteed en hoe de vergunninghouder zicht houdt op het mogelijk toenemen van risico's.

### **B2B-vergunningen**

- De voor- en nadelen van B2B-vergunningen hangen in de eerste plaats af van wat er zonder die extra vergunningen met betrekking tot (mogelijk) uit te besteden onderdelen wettelijk is geregeld.
- Een mogelijk voordeel van B2B-vergunningen is de kenmerkende gerichtheid op de partij die de vergunning aanvraagt. Dit geeft meer mogelijkheden tot het toetsen op 'zachtere' criteria bij leveranciers en meer directe mogelijkheden om in te grijpen. Nadelen van separate B2B-vergunningen liggen in de extra kosten die dit bij leveranciers teweegbrengt en bij de extra kosten van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Er lijkt weinig literatuur te zijn die de voor- en nadelen van separate B2B-vergunningen systematisch en onderbouwd in kaart brengt.

## Literatuur

- ACM (2015). *Aanvraagformulier voor het aanvragen van een vergunning voor het leveren van elektriciteit en/of gas aan kleinverbruikers*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt, januari 2015.
- Bieleman, B., Biesma, S., Kruize, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R. & Bak, T. (2011). *Gokken in kaart*. IntraVal.
- Cabot, A. (2013), Licensing. In: Cabot, A. & Pindell, N. (eds.), *Regulating internet gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press.
- Cabot, A. & Pindell, N. (2013). *Regulating internet gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press.
- CBP (2010). *De functionaris gegevensbescherming. Een handreiking*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens, september 2010.
- Coase, R. (1937), The nature of the firm, *Economica*, vol. 4 (Nov., 1937), pp. 386-405.
- Coen (2005). Business–regulatory relations: Learning to play regulatory games in European utility markets. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (3), 375-398.
- de Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). *Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Centrum voor Verslavingsonderzoek.
- de Bruin, D.E. (2008). *Kansspelen in andere aarde: een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders*. Centrum voor Verslavingsonderzoek.
- Deloitte (2015). *COSO in the cyber age*. Onderzoek naar opdracht van de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).
- DNB (2014). *Guidance: uitbesteding door pensioenfondsen*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank, juni 2014.
- Eisenberg, M.A. (1997), The board of directors and internal control, *Cardozo Law Review* 19, 237-264.
- El Charif & Ellis (2009), B2B & B2C licences: impact for operators and regulators, *world online gambling report*, September 2009, cecile park publishing, London.
- Hoegner, N. (2013), *Financial transactions and money laundering*. In: Cabot, A. & Pindell, N. (eds.), *Regulating internet gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press.

- Hoffman, W.M. & Rowe, M. (2007), The ethics officer as agent of the board: Leveraging ethical governance capability in the post-Enron corporation, *Business and Society Review* 112 (4), 553-572.
- Homburg, G.H.J. & Oranje, E. (2009). *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Regioplan Beleidsonderzoek, WODC.
- Kansspelautoriteit (2014). *Marketscan. Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013*. Den Haag oktober 2014.
- Kansspelautoriteit (2015). *Marketscan online kansspelen 2015. Een analyse vanuit internationaal perspectief* Den Haag, augustus 2015.
- Keuzenkamp, H., Theeuwes, J. & M. de Nooij (2003), Aan de schandpaal – de economische betekenis van ‘Naming and shaming’, SEO-rapport nr. 717, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.
- Kulick, P.J. (2013), *Accounting, audits and recordkeeping*. In: Cabot, A. & Pindell, N. (eds.), *Regulating internet gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press.
- Lucar, C., Wiebe, J. & Philander K. (2012). *Final Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre on Monetary Limits Tools for Internet Gamblers: A Review of their Availability, Implementation and Effectiveness Online*. Responsible Gambling Council Ontario.
- Meerkerk, G.-J., de Ruiter, B., van Vliet, M., van der Poel, van de Mheen, D. A., de Bruin, D., Dijkstra, M. & Braam, R. (2008). *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland*. IVO & CVO. Onderzoek in opdracht van de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij.
- Ministerie V&J (2014). *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, juni 2014
- Rozijn, L. & Weeda, J.H. (1982). De Nederlandse Staatsloterij. *Economisch Statistische Berichten* 67(3386), 22 september, p. 1352-1355.
- Tieben, B., Baarsma, B., Poort, J., de Goeij, M., Smits, T., Rosenboom, N. & Hof, B. (2012). *Speelruimte. Naar een nieuwe marktordering van de land-based kansspelmarkt*. SEO-rapport 2012-55. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Tieben, B., Koopmans, C. & Rougoor, W.. (2013). Energiebeleid in onbalans. SEO-rapport 2013-65. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- VAN (2015). *Acquisitie van Krijco Amusement door Gaming Groep van Waterland*. Persbericht 18 juni 2015.
- Williamson, R. (2013). Technical compliance. In: Cabot, A. & Pindell, N. (eds.), *Regulating internet gaming*. Las Vegas: UNLV Gaming Press.

Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2013). *Kerncijfers verslavingszorg 2012*. Stichting Informatie Voorziening Zorg.



## Bijlage A Geïnterviewde partijen

### Kansspelsector

<i>Organisatie</i>		<i>Functie</i>	<i>Naam</i>
De Lotto	{	Hoofd Juridische Zaken	Tineke Ockhorst
		Manager Auditing	Daniëlle van Emmerik
Holland Casino	o.a.	Directeur Gaming & Services	Jan Philippen
Krijco <sup>46</sup>		Algemeen Directeur	Gerard Helms
Nederlands Meetinstituut (NMI)		Manager Gaming	Ben Verhoeff
VAN Kansspelen brancheorganisatie	{	Vicevoorzitter	Ed Schunselaar
		Penningmeester	Rob Kiffen
		Algemeen Secretaris	Sanne Muijser

### Andere sectoren

<i>Organisatie</i>	<i>Afdeling</i>
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Vergunningszaken
College bescherming persoonsgegevens (CBP)	Sector Publiek
De Nederlandsche Bank (DNB)	Toezicht Pensioeninstellingen
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Directie Consument

<sup>46</sup> Thans JVH Gaming.





## Bijlage B Onderzoeksvragen

Tabel B.1 geeft de relatie tussen de onderzoeksvragen en de plek waar deze worden beantwoord in het rapport (naast de samenvatting en de conclusies).

**Tabel B.1 Onderzoeksvragen en de hoofdstukken waarin deze worden beantwoord**

<b>1. Eindverantwoordelijkheid van de B2C-vergunninghouder</b>	
a. Wat is de waarschijnlijkheid dat een vergunninghouder zijn verantwoordelijkheid voor uitbestede processen daadwerkelijk kan waarmaken?	Hoofdstuk 3
b. Wat zijn de belangrijkste aspecten die invulling van die verantwoordelijkheid bepalen (denk aan de bijvoorbeeld de complexiteit van de uitbestede bedrijfsprocessen)?	
c. Wat is de invloed van verticale integratie van bedrijfsprocessen (zoals in een deel van de speelautomatenbranche) voor de uitkomsten voor de consumenten (minder, of minder ernstige, incidenten)?	
d. Wat is er bekend in de literatuur over de effectiviteit en toegevoegde waarde van duale vergunningstelsels (B2C in combinatie met B2B)?	Hoofdstuk 6
<b>2. Functionarissen belast met intern nalevingstoezicht</b>	
a. Wat zijn de grootste risico's voor het adequaat functioneren van bovengenoemde nalevingsfunctionarissen? En welke eventuele maatregelen zouden hiervoor getroffen kunnen worden?	Hoofdstuk 4
b. Hoe waarborgt een bedrijf dat dergelijke functionarissen hun taken naar behoren kunnen uitvoeren?	
c. Welke rol kan de externe toezichthouder vervullen (of welke maatregelen kan hij nemen) om de genoemde functionarissen te ondersteunen bij de uitoefening van hun functie?	
d. Welke ervaringen (uit het buitenland voor de kansspelsector, of vergelijkbare sectoren) zijn er met de effectiviteit van de zogeheten compliance officers?	
e. Welke prikkels bestaan vanuit de markt (afhankelijk van bijvoorbeeld de mate van concurrentie) voor kansspelaanbieders om adequaat toezicht te houden?	
f. Wat zijn de (internationale) <i>best practices</i> uit de toezichtliteratuur rondom de interne nalevingsfunctionarissen, bijvoorbeeld omtrent hun mandaat, bevoegdheden en interne informatietoegang?	
g. Wat is er bekend uit de literatuur over de invloed van de eigendomsstructuur en de rolverdeling tussen de raad van toezicht, bedrijfsdirectie en nalevingsfunctionarissen op de feitelijke naleving?	
<b>3. Aanwijzingsbevoegdheid van de Kansspelautoriteit</b>	
a. Welke informatie zou de Kansspelautoriteit moeten vragen om tijdig inzicht te krijgen in mogelijke risico's van uitbesteding die door een aanwijzing beheerst zouden kunnen worden?	Hoofdstuk 5
b. Welke rapportagevoorschriften (voor de hele markt) en risico-gebaseerde rapportagevoorschriften (per aanbieder verschillend) kunnen worden onderscheiden voor een goede informatievoorziening?	
c. Welke alternatieve vormen van informatievoorziening kan de Kansspelautoriteit inzetten om specifiek informatie te krijgen over de risico's van uitbesteding?	
d. Welke bedrijfsprocessen zijn dermate cruciaal dat uitbesteding daarvan een te groot risico vormt voor de continuïteit van het bedrijf, diens bedrijfsvoering of diens spelsystemen?	Hoofdstuk 3
e. Wat zijn alternatieve mogelijkheden voor de Kansspelautoriteit om in plaats van een aanwijzing bij gebleken risico's derden te bewegen zich te conformeren aan de regelgeving?	Hoofdstuk 5



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)