



Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 – 2021

KWINK
GROEP

Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 – 2021

Eindrapport

Den Haag, 31 / 10 / 2022

Auteurs: Maarten Noordink
Pauline Modderman
Paul van Dijk
Sjoerd Stikvoort
Kevin Hofman

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Doelstelling en afbakening	8
1.3. Onderzoeksmethoden	9
1.4. Leeswijzer	10
2. De Ksa in vogelvucht	11
2.1. Wettelijke taken en doelen	11
2.2. Missie en strategie	13
2.3. Organisatie	14
2.4. Externe ontwikkelingen	15
2.5. Voorbereiding op de Wet Koa	16
3. Taakuitvoering	18
3.1. Reguleren van de kansspelmarkt	18
3.2. Toezicht en handhaving	20
3.3. Bevorderen van verslavingspreventie	28
3.4. Voorlichting en informatievoorziening	32
3.5. Witwas- en matchfixingtoezicht	33
4. Externe governance en samenwerking	35
4.1. Externe governance	35
4.2. Samenwerking	38
5. Interne organisatie	40
5.1. Interne governance	40
5.2. Financiering en financiële functie	41
5.3. Risicomanagement	43
6. Conclusies en aanbevelingen	45
6.1. Uitvoering wettelijke taken	45
6.2. Voorbereiding op de Wet Koa	50
6.3. Samenwerking, governance en organisatie	50
Bijlage I: Documenten	54

Samenvatting

Aanleiding en doel

De Kansspelautoriteit (Ksa) is belast met het reguleren van en het toezicht op de markt voor de kansspelen. Daarnaast houdt de Ksa zich bezig met het bevorderen van verslavingspreventie, het geven van voorlichting en informatie over kansspelen en het tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders. De Ksa is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat elke vijf jaar het functioneren van een zbo wordt beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2017 – 2021.

Aanpak

Voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de zes principes van goed toezicht uit de toezichtvisie 'Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht' als uitgangspunt genomen: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. In de evaluatie is gebruikt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Er is een documentenstudie uitgevoerd en de Ksa is gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de Ksa en met relevante stakeholders, waaronder het ministerie van JenV, andere toezichthouders, partijen uit de kansspelsector, verslavingspreventie- en zorginstellingen en lokale overheden. Ook konden medewerkers van de Ksa en andere externe stakeholders digitaal informatie en ervaringen delen.

Conclusies

De periode die deze evaluatie beslaat (2017 – 2021) was voor de Ksa een roerige tijd. Deze periode kenmerkte zich door de voorbereidingen op, en uiteindelijk de inwerkingtreding van, de Wet Koa. De Ksa heeft er taken bijgekregen en de organisatie is gegroeid (van ongeveer 70 fte in 2017 naar ruim 90 fte in 2021). Het parlementaire proces rondom de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft lang geduurd en was op verschillende momenten onzeker (qua timing en inhoud). Dit heeft de organisatie voor een langere periode onder druk gezet. Tegen deze achtergrond beschrijven we hierna kort de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

We concluderen ten eerste dat de Ksa er in de evaluatieperiode in is geslaagd om de meest urgente en verplichte werkzaamheden te blijven uitvoeren terwijl 'de winkel werd verbouwd'. Zo heeft de Ksa in de evaluatieperiode alle bestaande vergunningen (landgebonden en exploitatie speelautomaten) vernieuwd en de coördinerende rol op het gebied van verslavingspreventie nader ingevuld. Dit is een prestatie op zich.

Tegelijkertijd concluderen we ten tweede dat de focus op de Wet Koa ervoor heeft gezorgd dat op andere gebieden de inzet van de Ksa is beperkt, soms tot het hoogstnoodzakelijke. Het toezicht op de markt voor landgebonden kansspelen en de lokale handhaving van illegaal aanbod zijn hier voorbeelden van. Ook heeft de doorontwikkeling van het instrumentarium voor risicogestuurd toezicht op een laag pitje gestaan. Dat de Ksa keuzes heeft moeten maken is begrijpelijk. Belangrijk daarbij is wel dat de Ksa dergelijke keuzes goed kan onderbouwen en verantwoorden. Dat is een aandachtspunt. Er is relatief weinig informatie beschikbaar over de prioriteitstelling door de Ksa en de onderbouwing daarvan (op welke onderwerpen zet de Ksa meer of minder capaciteit in en waarom). Ook is slechts gedeeltelijk informatie beschikbaar over de inzet, resultaten en effecten van formele en informele toezichtinstrumenten. Daardoor is niet goed te beoordelen of de juiste prioriteiten zijn gesteld en de optimale instrumentenmix is ingezet (variërend van preventief tot repressief).

Een derde belangrijke conclusie is dat de Ksa op het terrein van digitalisering grote stappen heeft gezet en dat er een basis ligt voor (meer) datagedreven toezicht in de toekomst. Hierbij zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste dat de aandacht vooral is gegaan naar het toezicht op de online markt voor kansspelen en

minder naar het toezicht op het landgebonden aanbod. Ten tweede dat er nog geen concreet plan ligt hoe daadwerkelijk de stap naar datagedreven toezicht te zetten. Tot nu toe lag de focus vooral op het operationele aspect en het ontwikkelen en implementeren van digitale processen en instrumenten. Minder aandacht is uitgegaan naar de vraag hoe het toezicht er in de toekomst uitziet.

Een vierde belangrijke conclusie gaat over de relatie van de Ksa met de sector. De Ksa heeft meer afstand genomen tot de markt. Er is minder direct contact met individuele kansspelaanbieders. Zij ervaren de Ksa daardoor als minder benaderbaar. Deze verandering is uitlegbaar. Het contact met kansspelaanbieders ligt sowieso gevoelig. Daarnaast vraagt de opening van de online markt om een zorgvuldige aanpak, met een *level playing field* voor alle nieuwe vergunninghouders, waarbij alle partijen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Tegelijkertijd is het juist bij een deels nieuwe markt, waarbij de invulling van het toezicht nog in ontwikkeling is, belangrijk om goed voeling te houden met de markt. Bovendien ligt er voor de toezichthouder een rol om *guidance* te bieden (deels via brancheorganisaties en deels direct richting aanbieders). Toegankelijkheid is nuttig voor zowel marktpartijen, met legitieme vragen, als voor de toezichthouder, met een behoefte aan kennis. We concluderen dat de Ksa haar stakeholdermanagement beter kan invullen.

Een laatste conclusie heeft betrekking op het brede takenpakket van de Ksa. We concluderen dat het ingewikkeld is gebleken om tegelijkertijd toezicht te houden en een coördinerende en informerende rol te vervullen op het gebied van verslavingspreventie en veilig spelen. We zien dat stakeholders (zoals kansspelaanbieders, verslavingspreventie-organisaties, ministeries, gemeenten) op al deze terreinen hoge verwachtingen hebben van de Ksa. Deze verwachtingen stroken niet altijd met hoe de Ksa zelf haar rol ziet en kan invullen. Er is een scherpere en duidelijkere rolverdeling nodig, waarin verantwoordelijkheden beter worden belegd. Dit kan helpen voorkomen dat gaten vallen of frictie ontstaat rondom verslavingspreventie. We zien dit nadrukkelijk als een gezamenlijke opgave van de ministeries van JenV en VWS, de Ksa, de sector en organisaties op het terrein van verslavingspreventie- en zorg.

Vooruitkijkend verwachten we dat de Ksa ook in de komende periode nog niet in rustig vaarwater terecht zal komen. De online markt is pas recent opengegaan, toezicht dient verder ontwikkeld te worden (met name datagedreven toezicht) en het is denkbaar dat qua wet- en regelgeving, zowel op de online markt als de markt voor het landgebonden aanbod, de komende jaren nog het nodige zal veranderen. In een dynamisch speelveld, waarbij vanuit verschillende kanten druk wordt uitgeoefend (maatschappij, sector, politiek, beleid), is het belangrijk dat de Ksa handelt vanuit een duidelijke visie, taakafbakening en strategie.

Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen aan de Ksa:

1. Versterken van het risicogestuurde toezicht.
2. Verbeteren van de monitoring van de inzet, resultaten en effecten van het toezichtinstrumentarium.
3. Ontwikkelen van een strategie voor de invulling van het datagedreven toezicht.
4. Komen tot een passende, effectieve en werkbare rolverdeling op het terrein van verslavingspreventie.
5. Verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden op het terrein van voorlichting en informatievoorziening over veilig spelen.
6. Evalueren van het implementatietraject van de Wet Koa en het betrekken van de lessen daaruit in toekomstige wetgevings- en verandertrajecten.
7. Onderzoeken van de mogelijkheden om de handhavingcapaciteit te vergroten voor de aanpak van landgeboden illegale kansspelen en ondermijning via kansspelen.
8. Verbeteren van het stakeholdermanagement, onder andere door een regulier overleg in te richten met vertegenwoordigers van aanbieders.
9. Verder professionaliseren van de samenwerking tussen Ksa en het ministerie van JenV door: 1) afspraken te maken over informatiedeling (aard, mate van detail en frequentie); 2) meer ruimte te

geven aan het open, kritische gesprek over onderwerpen als wetgeving, beleid en (effecten van) prioriteiten in het toezicht.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Kansspelautoriteit (Ksa) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en moet, op grond van artikel 39 lid 2 van de Kaderwet zbo, eens in de vijf jaar worden beoordeeld op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is opdrachtgever van deze evaluatie. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2017 – 2021.

Belangrijk om te noemen is dat het huidige onderzoek *geen* evaluatie van de wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) betreft. Wanneer wij in deze evaluatie ingaan op de Wet Koa, ziet dit enkel op de rol die de Ksa vanuit haar wettelijke taken vervult in de uitvoering van de Wet Koa en eerder vervulde in de voorbereiding op de Wet Koa.

1.2. Doelstelling en afbakening

Het doel van deze periodieke evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Ksa. ‘Doeltreffendheid’ ziet op de vraag of de gewenste resultaten en effecten zijn bereikt. Met de term ‘doelmatigheid’ wordt bedoeld dat de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.

Ook zijn in dit evaluatieonderzoek de interne en externe governance van de Ksa onderzocht. We beoordeelden de aansturing van de interne organisatie en onderzochten hoe de samenwerking tussen het ministerie van JenV (in de rollen van opdrachtgever en eigenaar) en de Ksa is ingevuld en functioneert.

Tot slot onderzochten we specifiek hoe de Ksa opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige periodieke evaluatie.¹

Voor beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van de Ksa is gebruik gemaakt van de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie ‘Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht’. Dit is een Rijksbrede toezichtvisie die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie is opgesteld en die binnen de overheid als basis dient voor de vormgeving van de relatie tussen het ministerie en de daaronder vallende zbo’s.²

- **Selectief.** Hiermee wordt bedoeld dat een toezichthouder prioriteiten stelt op basis van een afweging van risico’s, kosten en baten, en enigszins terughoudend is doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande instellingen wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.
- **Slagvaardig.** Hiermee wordt bedoeld dat een goed toezichthouder passend gebruikmaakt van zijn interventiebevoegdheden en zorgvuldig omgaat met burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard te zijn waar het moet.

¹ Institute for Management Research (2017). *Kansen begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012-2016*.

² Kaderstellende Visie op Toezicht, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

- **Samenwerkend.** Van toezichhouders wordt verwacht dat zij samenwerken. Samenwerking – met beleid, andere toezichthouders, de sector en andere nationale en internationale stakeholders – is een belangrijk middel om effectief toezicht te houden én de ‘overlast’ van toezicht bij de onder toezicht staande instellingen te beperken.
- **Onafhankelijk.** De toezichthouder dient afstand te houden tot de situatie en tot belanghebbenden. Dit houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande instellingen, beleidsmakers of andere belanghebbenden.
- **Transparant.** Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en zij dienen zich achteraf te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes.
- **Professioneel.** Hiermee wordt bedoeld dat een toezichthouder vakkundig en gedegen opereert en werkt aan continue ontwikkeling. In dit verband wordt onder andere gekeken naar voorzieningen op het terrein kostenbeheersing, kwaliteitszorg en risicomanagement en het functioneren van de interne governance.

Tijdens het onderzoek hebben wij deze zes criteria als kapstok gebruikt, bijvoorbeeld bij het analyseren van documenten, het opstellen van de zelfevaluatie en in de voorbereiding op interviews. We gaan in de volgende hoofdstukken niet expliciet in op elk criterium. We concentreren ons op die onderwerpen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen als de meest relevante.

1.3. Onderzoeksmethoden

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van de Ksa hebben wij verschillende methoden ingezet.

- **Documentenstudie.** We bestudeerden een groot aantal documenten die informatie bevatten over de doelen, middelen, activiteiten en het functioneren van de Ksa. We maakten gebruik van openbare documenten (zoals jaarverslagen, jaarrekeningen, visiestukken en wetgeving), documenten van het ministerie van JenV (zoals verslagen van relevante overleggen) en documenten van de Ksa (zoals documenten over het risicomanagement of strategische documenten). Een overzicht van de bestudeerde documenten (voor zover niet vertrouwelijk) vindt u in bijlage I.
- **Zelfevaluatie.** De Ksa is gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen. We vroegen de Ksa bijvoorbeeld om voor de zes criteria voor goed toezicht een aantal vragen te beantwoorden en tot een eigen oordeel te komen over de invulling van dat criterium en verbeterpotentieel. Ook is gevraagd naar de aanbevelingen uit de vorige evaluatie en de opvolging daarvan.
- **Ophalen signalen in de organisatie.** We richtten een digitaal informatiepunt in waar medewerkers hun ervaringen, die zij relevant achtten voor de evaluatie, vertrouwelijk konden delen. Het doel van dit informatiepunt was dat alle medewerkers die input wilden leveren, de mogelijkheid hadden dit te doen. Twee medewerkers hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Deze informatie is op dezelfde manier beoordeeld als andere percepties.
- **Ophalen signalen in de ‘buitenwereld’.** We stelden circa 40 externe stakeholders in de gelegenheid om hun ervaringen en opvattingen ten aanzien van het functioneren van de Ksa met ons te delen middels een korte online vragenlijst. Deze vragenlijst is negentien keer ingevuld.
- **Interviews ‘buiten’ de Ksa.** We voerden 27 (groeps)interviews met gesprekspartners uit de omgeving van de Ksa. Stakeholders met uiteenlopende perspectieven namen hieraan deel, onder meer ministeries,

medetoezichthouders, partijen uit de kansspelsector, ervaringsdeskundigen, verslavingspreventie- en zorginstellingen, lokale overheden en internationale stakeholders. Een overzicht van de gesprekspartners vindt u in bijlage II. Samen met de externe stakeholders die schriftelijk inbreng leverden vormt dit een goede afspiegeling van het stakeholderveld waarin de Ksa opereert.

- **Interviews 'binnen' de Ksa:** We voerden twaalf groepsinterviews met medewerkers van verschillende afdelingen binnen de Ksa. We spraken met de raad van bestuur, verschillende MT-leden en de Adviesraad. Ook voerden we groeps gesprekken met medewerkers over verschillende thema's, zoals toezicht, handhaving, doelmatigheid, samenwerking en verslavingspreventie. Een overzicht van de gesprekspartners vindt u in bijlage II.

Door de informatie uit de verschillende bronnen met elkaar te confronteren (triangulatie) zijn we gekomen tot onze oordelen. Hierbij hebben we de informatie beoordeeld op relevantie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook hebben we gekeken naar de 'hardheid' van de informatie, door vragen te beantwoorden als: Is er een feitelijke onderbouwing voor de uitspraken van gesprekspartners? Is iets benoemd door veel gesprekspartners die vanuit een verschillend perspectief naar de Ksa kijken? Wat is het belang van de gesprekspartner die deze uitspraak heeft gedaan?

In het kader van hoor en wederhoor is de Ksa in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en te reageren op de conceptversie en de eindversie van dit rapport.

De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie. Met de begeleidingscommissie bespraken we de aanpak, belangrijke keuzes tijdens het onderzoek, tussentijdse resultaten en het concept- en eindrapport. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen en de Directie Eigenaarsadvisering van het ministerie van JenV en een onafhankelijk expert van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de Ksa 'in vogelvlucht'. In dat hoofdstuk komen aan de orde: wettelijke taken en doelen (2.1), missie en strategie (2.2), organisatie (2.3), externe ontwikkelingen (2.4) en voorbereiding op de Wet Koa (2.5).

In hoofdstuk 3 wordt het functioneren van de Ksa beschreven op de wettelijke taken: regulering van de kansspelmarkt (3.1), toezicht en handhaving (3.2), bevordering van verslavingspreventie (3.3), voorlichting en informatievoorziening (3.4), toezicht op witwaspraktijken en matchfixing (3.5). Daarbij maken expliciet onderscheid tussen feiten en percepties van de Ksa en stakeholders.

Hoofdstuk 4 gaat in op interactie van de Ksa met haar omgeving. We gaan in op de externe governance (4.1) en de samenwerking met stakeholders (4.2).

Hoofdstuk 5 behandelt de interne organisatie. We beschrijven de onderwerpen interne governance (5.1), financiering en financiële functie (5.2) en risicomanagement (5.3).

In hoofdstuk 6 volgt de overkoepelende beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Ksa. Uit onze conclusies volgen aanbevelingen.

2. De Ksa in vogelvlucht

De evaluatieperiode betreft de periode 2017 – 2021. In dit hoofdstuk geven we een feitelijke beschrijving van de Ksa in deze periode. We gaan in op de wettelijke taken en doelen van de Ksa, op de missie en strategie, op de organisatie en op relevante (contextuele) ontwikkelingen in de evaluatieperiode. Expliciet gaan we daarbij in op de voorbereiding en inwerkingtreding van de wet Kansspelen op afstand (Koa).

2.1. Wettelijke taken en doelen

Wettelijke taken

De Ksa werd in 2012 opgericht als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Ksa is op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) de aangewezen toezichthouder op de kansspelmarkt. Als zelfstandig bestuursorgaan voert de Ksa wettelijke taken uit. De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het Nederlandse kansspelbeleid.

Artikel 33b van de Wok biedt de taakomschrijving. Onderscheiden worden:

- het verlenen, wijzigen, schorsen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten,
- het beheer van het register, bedoeld in artikel 33h,
- het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspeleravering,
- het geven van voorlichting en informatie,
- het bestrijden van niet toegestaan kansspelaanbod,
- het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen,
- de handhaving daarvan, alsmede
- het tegengaan en beperken van manipulatie met sportwedstrijden, voor zover deze betrekking heeft op sportwedstrijden waarvoor op grond van titel III, titel IV dan wel titel Vb van deze wet vergunning is verleend tot het organiseren van kansspelen.

Daarnaast houdt de Ksa toezicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) in de kanspelsector. Tot de inwerkingtreding van de Wet Koa op april 2021 gold het Wwft-toezicht van de Ksa alleen voor vergunninghouder Holland Casino. Sinds 1 oktober 2021 zijn de vergunde aanbieders van online kansspelen daaraan toegevoegd.

De Ksa ontleent aan de hiervoor genoemde omschrijvingen van de Wok en de Wwft de volgende vijf taken:

1. Het reguleren van de kansspelmarkt door vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders;
2. Toezicht te houden en te handhaven op naleving vergunningen en kanspelgerelateerde wet- en regelgeving;
3. Bevorderen van verslavingspreventie;
4. Geven van voorlichting en informatie;
5. Tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders.³

³ Kansspelautoriteit (2020). *Onze strategie 2020-2024*. Via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/onze-strategie-2020-2024/>.

Naast de wettelijke taken zoals in de bovenstaande tabel staat vermeld, beschrijft de Ksa in haar strategie 2020-2024 nog een aanvullende (niet-wettelijke) taak: het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister voor Rechtsbescherming over het kansspelbeleid.

Doelen van het kansspelbeleid

De Ksa opereert binnen de beleidsdoelstellingen die het ministerie van JenV nastreeft met het kansspelbeleid. De drie doelen van het kansspelbeleid zijn (van oudsher):

1. Het voorkomen van kansspelverslaving;
2. Het beschermen van de consument;
3. Het tegengaan/bestrijden van criminaliteit en illegaliteit.⁴

Deze uitgangspunten van het beleid vinden hun wettelijke basis in de Wok. De kern van het wettelijk regime is, dat het aanbieden van kansspelen verboden is tenzij op grond van de Wok een vergunning voor het aanbieden van kansspelen is verleend.

Uitbreiding toezicht Ksa door Wet Koa

Met de inwerkingtreding van de Wet Koa op 1 april 2021, waarmee de Wok is aangevuld, is het toezicht van de Ksa uitgebreid met het toezicht op “vergunde” online kansspelaanbieders.

Aan de Wok zijn bij inwerkingtreding van de Wet Koa regels voor kansspelen op afstand toegevoegd. Deze wetsartikelen regelen de vergunningverlening en regulering van online kansspelen. Tegelijk is de Wok aangepast met scherpere regels voor aanbieders van (risicovolle) kansspelen om verslavingspreventie te bevorderen.

Het doel van het wetsvoorstel Koa was als volgt:⁵

“Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Doel van het wetsvoorstel is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren. De regulering is niet bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan.”

Vanaf 1 oktober 2021 hebben deze wetswijzigingen ook een aantal meer praktische gevolgen gekregen, bijvoorbeeld:

- Aanbieders met een vergunning van de Ksa mogen online kansspelen aanbieden;
- Alle online kansspelaanbieders, speelautomatenhallen en Holland Casino moeten controleren of een speler in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) staat;
- Aanbieders van online kansspelen moeten de identiteit van spelers vaststellen op grond van de Wwft en de Wok;
- Aanbieders van speelhallen en speelcasino's moeten meer maatregelen nemen ter preventie van kansspelverslaving, zoals het bijhouden van speelfrequentie en speelgedrag en daarop waar nodig interveniëren.

⁴ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2011). [Kamerbrief Kansspelen](#), 24 557, 124, p. 1.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. *Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand*. Kamerstuk 33 996, nr. 3, p. 2.

De Ksa is toezichhouder op de kansspelmarkt en daarmee ook op de online kansspelen. De opening van de online markt vereiste aanzienlijke voorbereiding in de organisatie en werkwijze van de Ksa.

De Wet Koa leidde tot veranderingen in de taken en bevoegdheden van de Ksa:

- De Wet Koa voorziet in extra instrumenten om illegaal online- en landgebondenaanbod aan te kunnen pakken. Zo is met de inwerkingtreding van de Wet Koa het verlenen van betaaldiensten aan onvergund (online) aanbod expliciet verboden. Bij het overtreden van dit verbod kan de Ksa optreden.⁶
- Met de Wet Koa werd een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) verwezenlijkt. De Ksa heeft Cruks opgezet. Aanbieders zijn verplicht te controleren of spelers in Cruks zijn geregistreerd. De Ksa houdt toezicht op de naleving van deze verplichting. Daarnaast is de Ksa verantwoordelijk voor het draaiende houden van Cruks. Tevens heeft de Ksa een taak met betrekking tot de besluitvorming over de toelating van personen die onvrijwillig van kansspelen worden uitgesloten.
- De Wet Koa introduceerde ook het 'Verslavingspreventiefonds'. Dit fonds heeft drie bestedingsdoelen: anonieme behandeling van kansspelverslaving, onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving en een landelijk loket voor (probleem)spelers en hun naasten (gerealiseerd in het loket Kansspel). De Ksa is beheerder van het fonds en daarmee verantwoordelijk voor het opleggen en innen van de heffingen. Ook controleert de Ksa de verantwoording van de bestedingen van de geormerkte bestemmingsheffing. De Ksa is als fondsbeheerder ook verantwoordelijk voor het aansturen van het Loket Kansspel.
- De Ksa heeft in 2021 beleidsregels vastgesteld over de invulling van bevoegdheden via de *Beleidsregels verantwoord spelen*. Hiermee geeft de Ksa invulling aan de wettelijke eisen over verslavingspreventie uit de Wet Koa. Ook heeft de Ksa in 2021 beleidsregels opgesteld om de vergunningseisen rondom verslavingspreventie te expliciteren (*de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand*).
- De Ksa realiseerde de Controledatabank (CDB). Alle aanbieders met een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen moeten een databank inrichten en van daaruit rapporteren aan de Ksa.⁷
- De Ksa heeft haar capaciteit voor Wwft-toezicht uitgebreid met oog op de invoering van de Wet Koa. De Ksa is toezichhouder op naleving van onderdelen van de Wwft. Sinds de Wet Koa vallen niet alleen Holland Casino maar ook vergunde online aanbieders onder dit toezicht. De Ksa ziet erop toe dat deze partijen zich houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. De Ksa paste daarom ook in 2021 haar *Leidraad Wwft* aan. In de *Leidraad Wwft* geeft de Ksa kansspelaanbieders handvatten om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft.

In paragraaf 2.4.2. beschrijven we de voorbereiding op de Wet Koa door de Ksa, waarbij we ingaan op de gevolgen die het heeft gehad (organisatorisch, financieel).

2.2. Missie en strategie

In 2020 heeft Ksa een overkoepelende strategie voor de periode 2020-2024 gepubliceerd.⁸ Daarin zet de Ksa haar missie uiteen en hoe zij daaraan invulling gaat geven. In de periode 2017 - 2019 was het motto van de Kansspelautoriteit 'Veilig spelen op een eerlijke markt'.⁹ Vanaf 2020 is het motto 'Veilig spelen'. De bestuursvoorzitter van de Ksa motiveerde dit als volgt:

⁶ Kansspelautoriteit (2019). [Nieuwe gokwet stelt Ksa beter in staat om consumenten te beschermen](#).

⁷ Kansspelautoriteit (2022). [Jaarverslag 2021 in teken legalisering online kansspelen](#).

⁸ Kansspelautoriteit (2020). *Onze strategie 2020-2024*. Via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/onze-strategie-2020-2024/>.

⁹ Ksa (2018-2020). *Jaarverslagen 2017, 2018 en 2019*.

‘Dat kwam niet alleen naar voren tijdens zogenoemde visiegesprekken met stakeholders waarmee het strategietraject werd afgetrapt, maar ook in gesprekken binnen onze eigen organisatie. ‘Is de Ksa er nou voor de speler of voor de aanbieder?’, was bijvoorbeeld een vraag (tijdens visiegesprekken met stakeholders en gesprekken binnen de Ksa, red.) die we kregen. De grote meerwaarde is wat mij betreft de eenduidigheid; er kan geen misverstand meer zijn over de ultieme doelstelling van de Ksa. Ons werk draait uiteindelijk om het belang van de speler, van de consument.’¹⁰

De volgende tabel bevat een samenvatting van de ontwikkelde strategie voor de periode 2020-2024:

Streven Ksa	Missie Ksa	Hoe de Ksa werkt aan o.a. missie	Kernwaarden Ksa
‘Wij streven naar een wereld waarin kansspelen betrouwbaar zijn en aanbieders transparant. De speler wordt beschermd. Het spel is eerlijk en de winkansen zijn duidelijk. Er zijn geen gokverslaafden en geen illegale praktijken.’	‘De speler staat centraal in onze missie. De consument moet veilig kunnen spelen. Wij voorkomen misstanden.’	‘Door intern en extern te werken aan een gemeenschappelijk doel’	‘Professioneel. Wij streven naar maximaal effect van ons handelen en verbeteren onszelf voortdurend.’
		‘Door deelnemers van kansspelen te kennen’	‘Transparant. Wij maken het wat, waarom en hoe van ons handelen inzichtelijk, zijn duidelijk over wat er van vergunninghouders wordt verwacht en leggen verantwoording af.’
		‘Door deskundig te zijn’	‘Proactief. Wij signaleren tijdig risico’s en kansen en anticiperen.’
		‘Door zorg te dragen voor een eerlijke markt’	‘Consistent. Onze activiteiten zijn niet ingegeven door de waan van de dag en dragen steeds bij aan haar doelstellingen. Wij opereren onafhankelijk van politiek, beleidsmakers en overige belanghebbenden.’
		‘Door efficiënt te werken met slimme systemen en processen’	

Tabel 1. Samenvatting strategie Ksa 2020-2024.

2.3. Organisatie

In deze paragraaf beschrijven we feitelijk en beknopt de omvang van de organisatie, en hoe deze zich heeft ontwikkeld gedurende de evaluatieperiode. We gaan in hoofdstuk 5 (Interne organisatie) uitgebreider in op de Ksa als organisatie en de opvattingen van gesprekspartners daarover. Relevant daarbij is dat kort na de evaluatieperiode, in april 2022, de organisatie opnieuw is ingericht.

	2017	2018 ¹¹	2019 ¹²	2020 ¹³	2021 ¹⁴
Baten	€ 8.638.000,-	€ 8.937.000,-	€ 10.327.000,-	€ 8.829.000,-	€ 18.845.000,-
Lasten	€ 8.504.000,-	€ 8.937.000,-	€ 10.327.000,-	€ 10.571.000,-	€ 17.233.000,-
FTE (inclusief gedetacheerden)	71,2	74,7	78,1	82,1	91,6

¹⁰ René Jansen (2020). [Blog over strategie](#).

¹¹ Ksa (2019), [Jaarverslag 2018](#), p. 42-43.

¹² Ksa (2020), [Jaarverslag 2019](#), p. 35-37.

¹³ Ksa (2021), [Jaarverslag 2020](#), p. 29-32.

¹⁴ Ksa (2022), [Jaarverslag 2021](#), p. 33-34.

Ziekteverzuim	4%	5,8%	3,8%	2,7%	2%
---------------	----	------	------	------	----

Tabel 2. Kengetallen organisatie Ksa (2017 - 2021).

Het personeelsbestand van de Ksa is aanzienlijk gegroeid (van 69 fte in 2016 naar 92 fte in 2021). De groei in personeel en in budget is grotendeels te verklaren door de inwerkingtreding van de Wet Koa in oktober 2021 en de voorbereidingen die de Ksa daarvoor trof gedurende de evaluatieperiode. In paragraaf 2.5 gaan we hier nader op in.

De Ksa wordt gefinancierd vanuit de kansspelheffing en via vergoedingen voor het in behandeling nemen van vergunningen. Er is geen sprake van een structurele financieringsstroom vanuit het ministerie van JenV.¹⁵

In 2017 werd de bestuursstructuur aangepast. Waar de Ksa eerst beschikte over een directeur en een raad van bestuur, werd in 2018 een tweekoppig directievoerend bestuur aangesteld. Vanaf 2018 startte bovendien een nieuwe afdeling 'Communicatie, Internationale Zaken en Bestuursondersteuning'. De gremia en afdelingen ontwikkelden zich in termen van gemiddelde bezetting (in FTE's) in de periode 2017 – 2021 als volgt:

- **Bestuur** (1,3 fte in 2017 naar 2 fte in 2021).
- **Afdeling Bedrijfsvoering** (15,7 fte in 2017 naar 16,4 fte in 2021).
- **Afdeling Juridische Zaken & Ontwikkeling** (10,6 fte in 2017 naar 17,4 fte in 2021).
- **Afdeling Toezicht & Consument** (13 fte in 2017 naar 14,6 fte in 2021).
- **Afdeling Toezicht & Aanbieder** (13,3 fte in 2017 naar 15,5 fte in 2021).
- **Afdeling Handhaving** (11,7 fte in 2017 naar 19,7 fte in 2021).
- **Afdeling Communicatie, Internationale Zaken en Bestuursondersteuning** (4,4 fte in 2018 naar 6 fte in 2021).¹⁶

In 2021 werd toegewerkt naar een reorganisatie binnen de Ksa. De reorganisatie kreeg zijn feitelijke beslag op 1 april 2022. Toezicht en vergunningverlening zijn bij deze reorganisatie intern gescheiden. Er is een afdeling Analyse en Onderzoek opgezet ter ondersteuning van het datagedreven en risicogestuurd toezicht. Er is een afdeling Communicatie en Strategie opgericht die beleidsmatige taken overnam van de overige afdelingen. Hierdoor kunnen de andere afdelingen zich concentreren op hun inhoudelijke taken. Tot slot is een afdeling Informatisering & Automatisering opgericht. Deze afdeling houdt zich bezig met informatiemanagement, procesmanagement en ICT beheer.

In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de interne organisatie van de Ksa gedurende de evaluatieperiode.

2.4. Externe ontwikkelingen

In de evaluatieperiode hebben zich verschillende externe ontwikkelingen voorgedaan die van belang zijn geweest voor de taakuitvoering door de Ksa. De belangrijkste ontwikkelingen staan hieronder in chronologische volgorde kort beschreven.

Wetgevingstraject modernisering speelcasinoregime (2016-2019)

Van 2016 tot en met 2019 liep een wetgevingstraject voor de modernisering van het speelcasinoregime. Dit omvatte onder meer de mogelijke privatisering van staatsdeelneming Holland Casino. In 2019 is het

¹⁵ Kansspelautoriteit (2021). Relatiestatuuat Kansspelautoriteit en het Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021, p. 10.

¹⁶ Ksa (2018). Jaarverslag 2017, p. 55. & Ksa (2022), [Jaarverslag 2021](#), p. 33.

wetsvoorstel ingetrokken nadat er geen parlementaire steun voor werd gevonden in de Eerste Kamer. De Ksa was bij dit traject intensief betrokken.

COVID-19 pandemie (vanaf 2020)

De COVID-19 pandemie, die startte in 2020, viel grotendeels binnen de huidige evaluatieperiode. Deze had effecten op de interne organisatie van de Ksa, op de wijze waarop het toezicht uitgeoefend kon worden en op de (landgebonden) kansspelensector. Waar relevant beschrijven we in de volgende hoofdstukken hoe de COVID-19 pandemie specifieke onderdelen van (het werk van) de Ksa heeft beïnvloed. Als gevolg van de COVID-19 pandemie heeft de Ksa bovendien in 2020 hybride werken geïntroduceerd. Dit viel samen met de voorbereiding op de Wet Koa en met het opzetten van een tijdelijke afdeling voor vergunningverlening in verband met de Wet Koa. Ook het digitale leerportaal 'Ksa Academy' is in die periode opgericht. De COVID-19 pandemie leidde daarnaast tot deels hernieuwde inzichten over de huisvesting van de Ksa. De Ksa verhuisde in februari 2022 naar een andere locatie. Deze locatie faciliteert de groei aan personele uitbreiding en het hybride werken (mix van werk-, vergader- en ontmoetingsplekken).

De Wet Kansspelen op afstand (2021)

In april 2021 trad de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking. Met deze wet worden online kansspelen in Nederland gereguleerd. De wetwijziging is uitgevoerd om kansspelverslaving te voorkomen, consumenten te beschermen en kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit te voorkomen.¹⁷ Aan de inwerkingtreding ging een jarenlang wetgevingstraject vooraf. Voor de Ksa betekende dit dat er veel voorbereiding nodig was. In de paragraaf hierna gaan we hier nader op in.

2.5. Voorbereiding op de Wet Koa

De totstandkoming van de Wet Koa heeft veel tijd gevergfd. In mei 2013 werd de internetconsultatie georganiseerd over het wetsvoorstel.¹⁸ In juli 2014 is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd, waarna het in 2016 is aangenomen. In 2019 is het wetsvoorstel aangenomen in de Eerste Kamer en in april 2021 trad de aangepaste Wok in werking.

Gedurende het wetgevingsproces heeft de Ksa een uitgebreide implementatie-organisatie ingericht.¹⁹ Deels gaf de Ksa hieraan invulling met het aanwezige personeel en deels door middel van inhuur. De implementatie-organisatie bestond uit de volgende gremia:

- Stuurgroep Koa (strategische besluitvorming);
- Projectstuurgroep (tactische besluitvorming);
- Programmteam Koa (planning en voorbereiding op besluitvorming);
- Kernteam programma Koa (doel: kwaliteit besluitvorming verbeteren);
- Verschillende projecten met een eigen projectleider binnen het programma implementatie Wet Koa:
 - Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks);
 - Verslavingspreventiefonds;
 - Voorbereiding Vergunningverlening;
 - Tijdelijke afdeling vergunningverlening Koa;
 - Controle Data Bank (CDB);
 - Sports Betting Intelligence Unit (SBIU);

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2021/04/01/wet-kansspelen-op-afstand-treedt-in-werking>

¹⁸ https://www.internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand/details

¹⁹ Berenschot voerde in 2013 een ex ante uitvoeringstoets uit. Berenschot (2013). [Bouwen aan de Ksa 2.0: Ex ante uitvoeringstoets van wetsvoorstel 'kansspelen op afstand' voor de Kansspelautoriteit.](#)

- Kansspelen op Afstand *Landbased*;
- Project Keuringen Spelsysteem.

De inwerkingtreding van de Wet Koa is een aantal keren uitgesteld. De voorbereiding van de Ksa op de inwerkingtreding is daardoor meermaals half of helemaal stilgelegd. Eisen aan projecten zijn soms in een laat stadium gewijzigd. Een voorbeeld hiervan is de motie-Postema in de Eerste Kamer. Hierdoor moest in een zeer korte tijd het beleid fors aangepast worden.²⁰ Naar aanleiding van de motie heeft de Ksa een systeem opgezet voor periodieke monitoring van illegaal aanbod door de afdeling Handhaving. Ook heeft de Ksa haar prioriteringsbeleid aangepast.

Het *Besluit kansspelen op afstand* (Algemene Maatregel van Bestuur) en de (ministeriële) *Regeling kansspelen op afstand* zijn in 2021 vastgesteld. Dit zorgde ervoor dat de voorbereiding van de Ksa op de uitvoering vertraagd werd en in een laat stadium nog aanpassingen behoefde. Met de lagere regelgeving werd bijvoorbeeld pas bepaald welke data in de Controle Data Bank moeten staan, of aan welke rapportageverplichtingen aanbieders moeten voldoen.

²⁰ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2018-2019. *Motie van het lid Postema C.S.* Kamerstuk 33 996, L.

3. Taakuitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de taakuitvoering door de Ksa. In paragraaf 3.1 komt het reguleren van de kansspelmarkt aan de orde. Paragraaf 3.2 gaat over de taken van de Ksa op het gebied van toezicht en handhaving. In paragraaf 3.3 behandelen we het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving en in paragraaf 3.4 de taken van de Ksa als het gaat om voorlichting en informatievoorziening. Tot slot gaan we in paragraaf 3.5 in op de rol van de Ksa bij het toezicht op witwassen en matchfixing.

We geven in elke paragraaf een overzicht van de belangrijkste feiten en vullen die aan met percepties van betrokkenen die we in dit onderzoek ophaalden. Onze duiding van de feiten en percepties volgt in hoofdstuk 6, waarin we onze conclusies en aanbevelingen beschrijven.

3.1. Reguleren van de kansspelmarkt

Feiten

Als toezichthouder op de kansspelenmarkt heeft de Ksa mede tot taak de markt te reguleren door middel van vergunningverlening. De volgende tabel geeft een overzicht van de verleende vergunningen (en onderzoeken ten behoeve daarvan) in de evaluatieperiode.

	2017	2018	2019	2020	2021
Verleende vergunningen eenmalige loterijen	29	47	37	33	45
Verleende vergunningen meerjarige loterijen	1	1	0	0	7
Bibob-onderzoeken naar exploitanten speelautomaten	84	88	60	68	260
Verleende exploitatievergunningen speelautomaten	35	45	37	43	226
Geweigerde aanvragen	11	9	11	9	11
Gewijzigde vergunningen	5	10	7	7	4
Ingetrokken vergunningen	9	2	1	19	4
Totaal aantal vergunningaanvragen online kansspelen	0	0	0	0	33
Verleende vergunningen online kansspelen	0	0	0	0	11
Afgewezen vergunningen online kansspelen	0	0	0	0	N.B.

Tabel 3. Kengetallen vergunningverlening Kansspelautoriteit (2017 - 2021).

Het meest opvallend is het grote aantal verleende vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten in 2021. In dat jaar liepen 290 exploitatievergunningen af die daarvoor tien jaar actief waren. De Ksa geeft in haar jaarverslag aan dat een groot deel van deze exploitanten een nieuwe vergunning aanvroeg.²¹ Dit is tevens de verklaring voor het grote aantal Bibob-onderzoeken naar exploitanten voor speelautomaten in dat jaar.

In 2021 liepen ook de meeste vergunningen voor meerjarige loterijen af, waardoor ook daarvan het merendeel moest worden vernieuwd. De toename aan aanvragen en verleende vergunningen voor online kansspelen is

²¹ Kansspelautoriteit (2022). *Jaarverslag 2021*.

uiteraard te verklaren door de opening van de online markt in 2021. Het aantal afgewezen vergunningen voor online kansspelen is niet bekend. Een aantal van de 33 vergunningaanvragen voor online kansspelen was eind 2021 nog in behandeling.²²

In 2021 publiceerde de Ksa de *Marktvisie kansspelen*. De Marktvisie geeft aan hoe de Ksa de ordening van de kansspelmarkt ziet. De Ksa komt in de Marktvisie tot de conclusie dat er in de toekomst meer ruimte kan komen voor nieuwe aanbieders van kansspelen. Dat is volgens de Ksa in lijn met de opening van de markt voor legale online kansspelen. Ook de Marktvisie komt voort uit een aanbeveling uit de vorige evaluatie; de ontwikkeling van dit document werd daarin aanbevolen.

Percepties

Als het gaat om het reguleren van de kansspelmarkt hebben gesprekspartners verschillende beelden met ons gedeeld. Die gaan zowel over het proces van vergunningverlening als over de wijze waarop de Ksa met bestaande vergunninghouders communiceert.

Vernieuwen van vergunningen

De Ksa heeft (met name in 2021) een flinke opgave gehad aan het vernieuwen van vergunningen in meerdere deelsectoren van de kansspelmarkt. Gesprekspartners binnen en buiten de Ksa uiten zich over het algemeen positief over hoe dit verliep naast de ontwikkelingen rondom de Wet Koa en de COVID-19 pandemie. In een eerder onderzoek in 2021 naar de beleidsregels voor goededoelenloterijen kwam het beeld naar voren dat nieuwe aanvragers (van vergunningen voor meerjarige loterijen) meer barrières ervoeren dan de bestaande vergunninghouders.²³ In deze evaluatie is dit beeld niet naar voren gekomen, ook niet in andere deelsectoren dan de meerjarige loterijen.

Een aantal gesprekspartners zegt wel dat het vernieuwen van zoveel exploitatievergunningen en de meerjarige loterijvergunningen veel van de Ksa vroeg, naast de voorbereidingen op de Wet Koa. Zij vragen zich daarbij af of de Ksa misschien in overleg met het ministerie van JenV andere keuzes had moeten maken, door bijvoorbeeld het vernieuwen van bepaalde vergunningen voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld een half jaar, uit te stellen.

Contact tussen de Ksa en vergunningaanvragers

Er zijn ook aandachtspunten en punten van kritiek genoemd. Ten eerste noemen aanbieders van kansspelen de communicatie en transparantie van de Ksa als aandachtspunt. Vergunningaanvragen zijn volgens hen zeer veelomvattend; de eisen waaraan een marktpartij moet voldoen zijn streng en marktpartijen moeten veel aan de Ksa rapporteren. Dat vraagt een aanzienlijke investering van marktpartijen. Het contact met de Ksa over vergunningverlening was volgens hen (zeker de laatste jaren) moeizaam. Het is voor marktpartijen onvoldoende transparant wat de Ksa precies doet met de informatie die zij aanleveren. Ook zou er weinig gelegenheid zijn tot het stellen van vragen over de aanvraag en zou de terugkoppeling over de aanvraag oppervlakkig zijn.

De kritiek vanuit de sector op de communicatie rondom vergunningverlening herkent de Ksa niet. De Ksa stelt dat ze vooraf duidelijk gecommuniceerd heeft hoe het proces van vergunningverlening verloopt, waaronder dat er tussentijds geen mededelingen worden gedaan over de behandeling. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Wet Koa is er volgens de Ksa op meerdere momenten en langs meerdere kanalen informatie verstrekt. Daarbij bestond ook de mogelijkheid om vragen te stellen. De vragen en antwoorden zijn door de Ksa gebundeld tot Q&A's en op de website gepubliceerd. Dit heeft de Ksa naar eigen zeggen gedaan

²² Kansspelautoriteit (2022). *Jaarverslag 2021*.

²³ KWINK groep (2021). *Doorlichting beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijen*.

vanuit het oogpunt van uniformiteit, consistentie in de beantwoording en het verstrekken van gelijke informatie aan aanvragers.

Wel geeft de Ksa zelf ook aan dat het contact met (mogelijke) vergunninghouders in de afgelopen jaren is veranderd. In de visie van de Ksa paste het nauwe contact met vergunninghouders niet langer bij de rol die de Ksa heeft als onafhankelijke toezichthouder. Daarbij komt dat met de inwerkingtreding van de Wet Koa het totaal aantal vergunninghouders flink is toegenomen, en de Ksa haar aandacht dus over veel meer partijen moet verdelen. Concreet betekent dit voor vergunninghouders dat ze geen accounthouder meer bij de Ksa hebben en dat er ook geen individuele kwartaaloverleggen meer plaatsvinden. Wel is de Ksa nog online en telefonisch bereikbaar. Ook hebben volgens de Ksa medewerkers nog geregeld contact met aanbieders, zowel telefonisch als live. De Ksa begrijpt dat marktpartijen hieraan moeten wennen, maar is van mening dat het contact met de sector is geprofessionaliseerd.

Marktvisie

Waar het gaat over het aantal vergunningen dat is aangevraagd stellen sommige gesprekspartners de vraag of de Ksa niet een grotere rol had moeten pakken, vanuit haar maatschappelijke opgave. De Ksa had er bijvoorbeeld op aan kunnen dringen om het aantal vergunningaanvragen voor online kansspelen te beperken. Andere partijen vinden juist dat de Ksa er goed aan doet om zich minder met marktvragestukken bezig te houden. Zij zijn bijvoorbeeld kritisch op de wijze waarop de Ksa zich in haar Marktvisie uitsprekt tegen de monopolies binnen de kansspelmarkt. Enkele gesprekspartners geven aan dat een Marktvisie volgens hen wel bij de rol van de Ksa past, maar dat de wijze van afstemming hierover beter kon. De timing van de Marktvisie en de aansluiting bij bestaande beleidsontwikkeling van de ministeries van JenV en VWS was volgens hen onvoldoende. Gesprekspartners stellen dat het eerder aangaan van een dialoog met de sector over de Marktvisie dit had kunnen voorkomen.

Externe inhuur

Tot slot hebben verschillende gesprekspartners binnen de Ksa zich specifiek uitgesproken over (de voorbereiding op) het verlenen van vergunningen voor online kansspelen. Daarbij zijn veel beoordelingen van vergunningaanvragen uitgevoerd door tijdelijk extern ingehuurd personeel. Dit is volgens deze gesprekspartners een gemiste kans op het ontwikkelen en behouden van deskundigheid. Ze vragen zich af of extern inhuren altijd nodig was en betreuren dat de expertise van deze personen verdwenen is nadat hun inhuurperiode was afgelopen. Andere gesprekspartners binnen de Ksa noemen dat dit een bewuste afweging was. Het was volgens hen bij voorbaat duidelijk dat de vergunningverlening voor de online markt een piek aan werkzaamheden met zich mee zou brengen die niet uitgevoerd kon worden door de bestaande organisatie. Vanwege de piekwerkzaamheden koos de Ksa ervoor om de vergunningverlening in een tijdelijke afdeling onder te brengen bestaande uit een kern van vaste medewerkers aangevuld met externe inhuur.

3.2. Toezicht en handhaving

Feiten

Prioritering in toezicht en handhaving

Om de prioritering in het toezicht te bepalen stelt de Ksa jaarlijks een 'Toezichtagenda' op. Daarin staan de onderwerpen die de Ksa voor dat jaar het meest belangrijk acht. De Ksa geeft aan hiermee op een risico-gestuurde manier invulling te geven aan haar toezicht.²⁴ In de periode 2017 – 2020 stonden steeds drie thema's centraal:²⁵

²⁴ Kansspelautoriteit (2019). *Jaarverslag 2018*.

²⁵ Kansspelautoriteit (2017 – 2020). *Toezichtagenda 2018-2019, Toezichtagenda 2020*.

- **Deelname door minderjarigen.** Hierbij ziet de Ksa twee problemen. Ten eerste dat legale kansspelaanbieders niet altijd voldoende maatregelen nemen om te voorkomen dat minderjarigen deelnemen. Ten tweede dat sommige illegale aanbieders bewust minderjarigen niet weren van deelname.
- **Verslavingspreventie.** Hierbij geeft de Ksa prioriteit aan het toezicht op de zorgplicht die aanbieders hebben om kansspelerverslaving te voorkomen.
- **Illegaal aanbod en criminaliteit.** Hierbij geeft de Ksa prioriteit aan illegaal aangeboden kansspelen, met name online kansspelen en sportwedenschappen.

In de Toezichtagenda 2018-2019 was nog aandacht voor een vierde thema: **reclame en werving**. Daarbij ging het vooral over agressieve en op jongvolwassenen en minderjarigen gerichte reclame-uitingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet Koa.

In 2021 richtte de Ksa zich op de implementatie van de Wet Koa, het intern professionaliseren van processen en systemen en de vernieuwing van 290 exploitatievergunningen en de vergunningen voor meerjarige loterijen. Door deze activiteiten heeft de Ksa minder aandacht aan het reguliere toezicht besteed. Om deze reden is er voor 2021 geen Toezichtagenda opgesteld.²⁶

De Toezichtagenda's beschrijven steeds, per thema, concrete activiteiten die de Ksa wil inzetten op elk van de prioriteiten. Hiermee geeft de Ksa invulling aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie om haar toezichtstrategie meer in concrete activiteiten en doelen te vertalen. De Ksa beschrijft in jaarverslagen verschillende activiteiten die gerelateerd zijn aan de thema's uit de Toezichtagenda's, maar gaat niet expliciet in op alle concrete activiteiten die in de Toezichtagenda's staan benoemd. Hierdoor is niet na te gaan of al die activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De effecten van de activiteiten van de Ksa (op basis van de prioritering) op de overkoepelende doelstellingen van de Ksa worden niet expliciet beschreven.

De Ksa prioriteert ook welke overtredingen ze in onderzoek neemt. In 2021 heeft de Ksa een nieuw handhavingbeleid voor illegaal online kansspelaanbod vastgesteld en gepubliceerd. Hierin beschrijft de Ksa hoe ze bepaalt welke mogelijke overtreding ze in onderzoek zal nemen.²⁷

Risicogestuurd toezicht

Tijdens de periode 2017-2021 hanteerde de Ksa risicogestuurd toezicht. Hiertoe is een proces ingericht om jaarlijks de belangrijkste risico's in kaart te brengen en deze vervolgens te prioriteren. De risicobeoordeling wordt gedaan door middel van expertmeetings en onderlinge weging. Op basis daarvan zijn toezichtagenda's opgesteld, die leidend zijn voor de activiteiten van de afdelingen Toezicht en Handhaving.

De verschillende afdelingsmanagers van de Ksa reflecteren periodiek op de risico's en prioritering. Met deze momenten wil de Ksa ervoor zorgen dat haar keuzes bijdragen aan de missie en visie. Dit kan leiden tot bijstellingen in de risico-inschatting en de prioriteitstelling. Een voorbeeld daarvan is de doorontwikkeling van de prioriteringscriteria voor illegale aanbieders. Deze hebben geleid tot de wijziging van het handhavingbeleid en de boetebeleidsregels. Een ander voorbeeld op het gebied van illegaal online aanbod is de toevoeging van het criterium dat per 1 januari 2020 is toegevoegd of de website zichtbare leeftijdsverificatie vereist.

Datagedreven toezicht

De Ksa gebruikt data onder andere om de risico's in de kansspelmarkt te identificeren en te prioriteren, en als aanleiding voor specifieke handhavingsonderzoeken. De Ksa gebruikte in de periode 2017 – 2021 bijvoorbeeld informatie uit openbare online bronnen (Nielsen, Similarweb, Adfacts, AppAnnie) om inzicht te krijgen in de online kansspelmarkt. In dezelfde periode heeft de Ksa zich beziggehouden met het ontwerp, de ontwikkeling,

²⁶ Ministerie van JenV (2020). *Bestuurlijk overleg Kansspelautoriteit*.

²⁷ Kansspelautoriteit (2021). *Handhavingbeleid: prioritering van handhavingsonderzoeken*.

het bouwen en het operationeel maken van de Controle Data Bank (CDB) en de Geaggregeerde Databank Toezicht (GDT), waarin data over vergunde online aanbieders en het gebruik van hun kansspelen verzameld worden. In 2020 startte de Ksa bovendien met het opzetten van het Rapportage Model Aanbieders (RMA) als onderdeel van het programma Toezicht na KOA en het online portaal voor vergunningverlening. Met behulp van RMA kan de Ksa data bijvoorbeeld uit de verplichte rapportages van aanbieders gestructureerd binnenhalen om deze gemakkelijk te kunnen verwerken en analyseren. Hiernaast verwerkt en analyseert de Ksa meldingen door derden, om deze te gebruiken voor het verkrijgen van inzicht in risico's, de handhaving op illegaal aanbod en het toezicht op vergunde aanbieders.

Vanaf 2019 is de Ksa zich gaan ontwikkelen richting meer datagedreven toezicht. De Ksa ziet dit als een belangrijke professionaliseringsslag die meerdere jaren vergt, waarbij de volgende begrippen centraal staan:²⁸ *“een heldere ICT-visie, procesbeheersing, informatie- en kennismanagement en strategisch personeelsbeleid, onder meer gericht op competenties en expertise passend bij de beoogde ontwikkeling.”*

Het belang van deze ontwikkeling komt ook naar voren in overleggen tussen het ministerie van JenV en de Ksa. De Ksa geeft bijvoorbeeld in één van de strategische driehoeksoverleggen (in 2020) aan dat de Ksa voor het reguleren van de online markt zal moeten overschakelen naar datagedreven toezicht. Veel van de door de Wet Koa geïntroduceerde taken (zoals het beheer van Cruks en de CDB) vereisen een focus op data.^{29, 30}

Om grip te houden op het veranderende toezicht met de opening van de online markt, stelde de Ksa een visie op de Informatievoorziening (IV-visie) op. De visie geldt niet alleen voor de online markt (want de voortschrijdende digitalisering raakt alle kansspelmarkten), maar het toezicht op de nieuwe vergunninghouders voor online kansspelen maakte het opstellen van de IV-visie urgent.³¹ Onder andere aan de hand van een meerjarige ontwikkelagenda met een 'project-portfolio board' is binnen het programma AO/IV uitvoering gegeven aan de IV-visie.

De ontwikkeling van datagedreven toezicht is ook terug te zien in de inrichting van de organisatie. Met de reorganisatie in 2022 zijn een afdeling 'Analyse en Onderzoek' en een afdeling 'Informatisering en Automatisering' opgezet, met als doel het data-gedreven en risicogestuurde toezicht te ondersteunen.³²

Ook in 2022 is de ontwikkeling richting meer datagedreven toezicht nog belangrijk voor de Ksa. De vicevoorzitter van de Ksa gaf tijdens het 10-jarig jubileum onder meer aan dat de uitdaging voor de komende jaren op het digitale vlak ligt, en dat het toezicht van de Ksa in toenemende mate zal plaatsvinden op basis van data.³³

Inzet van toezicht- en handhavinginstrumenten

Op grond van de Wok heeft de Ksa de volgende wettelijke instrumenten ter beschikking voor haar handhaving. Vijf van de acht instrumenten zijn nieuw, met de inwerkingtreding van de Wet Koa in april 2021.

- Last onder bestuursdwang;
- Last onder dwangsom;
- Bestuurlijke boete;
- Bedrijfsruimten en voorwerpen verzegelen (vanaf 1 april 2021);
- Woning zonder toestemming bewoner/ bedrijfspand betreden en doorzoeken (vanaf 1 april 2021);
- Inbeslagname voorwerpen bestemd voor organiseren van kansspelen (vanaf 1 april 2021);

²⁸ Kansspelautoriteit (2020). *Jaarverslag 2019*.

²⁹ Ministerie van JenV (2020). *Strategisch driehoeksoverleg*.

³⁰ Ministerie van JenV (2020). *Bestuurlijk overleg*.

³¹ Kansspelautoriteit (2021). *Jaarverslag 2020*.

³² Kansspelautoriteit (2022). *Jaarverslag 2021*.

³³ Kansspelautoriteit (2022). [Ksa viert 10-jarig jubileum](#).

- Geven van bindende aanwijzing, bijvoorbeeld om betalingsverkeer te blokkeren (vanaf 1 april 2021);
- Openbare waarschuwing (vanaf 1 april 2021).

Op haar website en in jaarverslagen publiceert de Ksa de gevallen waarin zij lasten onder dwangsom (LoD), lasten onder bestuursdwang (LoB) of boetes oplegt aan kansspel aanbidders, of invorderingsbesluiten of waarschuwingen openbaar maakt. In het jaarverslag 2021 heeft de Ksa ook het aantal keren dat goederen in beslag zijn genomen (op bestuursrechtelijke grond) opgenomen (nieuwe bevoegdheid). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gepubliceerde sanctiebesluiten in de evaluatieperiode, uitgesplitst voor landgebonden en online kansspelen en tussen legaal en illegaal aanbod (met en zonder vergunning).

	2017	2018	2019	2020	2021
LoD (vergunde aanbidders)	9	0	1	0	1
LoD (landgebonden aanbidders zonder vergunning)	1	1	0	0	0
LoB (landgebonden aanbidders zonder vergunning)	5	2	2	0	0
LoD (online aanbidders zonder vergunning en bevorderen)	4	0	2	3	8
Boetes (landgebonden zonder vergunning)	0	2	0	2	0
Totaal boetebedrag landgebonden	nvt	€ 37.300,-	nvt	€97.584,45	nvt
Boetes (online zonder vergunning)	2	5	8	2	3
Totaal boetebedrag illegaal online	€1.007.000,-	€1.709.800,-	€3.500.000,-	€600.000,-	€1.471.250,-
Openbare waarschuwingen (vanaf 1/4/2021)	nvt	nvt	nvt	nvt	0
Bestuursrechtelijke inbeslagname (vanaf 1/4/2021)	nvt	nvt	nvt	nvt	24
Invorderingsbesluiten	2	3	1	0	3

Tabel 4. Inzet formele handhavingsinstrumenten Kansspelautoriteit 2017 – 2021 (bron: jaarverslagen Ksa 2017 – 2021; aangevuld door de Ksa).

De Ksa publiceert op haar website steeds de last onder dwangsom/bestuursdwang, het boetebesluit en het besluit over de openbaarmaking daarvan. Per casus geeft de Ksa aan of de belaste partij bezwaar maakt of in (hoger) beroep gaat tegen de Ksa. De Ksa publiceert niet op geaggregeerd niveau data over het aantal bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures of over de slagingspercentages van die procedures. Per 1 oktober 2021 geldt een nieuw boetebeleid voor kansspelen op afstand zonder vergunning.

Andere toezichts- en handhavingsactiviteiten van de Ksa zijn het ondersteunen van gemeenten bij handhavingsacties, opleidingen bij gemeenten/politie en verschillende soorten onderzoeken. De tabel hierna bevat een overzicht van deze activiteiten en hoe vaak deze zijn ingezet.

	2017	2018	2019	2020	2021
Ondersteuningen gemeenten	29	19	24	60	64
Opleidingen gemeenten/politie	Onbekend	10	8	3	4
Verwijdering illegale apps	11	17	0	1	0
Onderzoeken bevorderen gestart	Onbekend	44	0	12	22
Onderzoeken illegaal exploiteren	Onbekend	Onbekend	20	22	8
Onderzoeken illegale online bingo's	0	0	0	8	(onderdeel van onderstaande onderzoeken)
Onderzoeken risicogestuurd toezicht (integriteitsonderzoeken vergunninghouders)	15	15	5	9	15
Onderzoeken (dip)loterijen etc. via social media	0	0	0	37	34
NTD (Notice and Take Down procedure)	0	0	0	1	0

Tabel 5: Inzet van de ondersteuningen, onderzoeken en informele handhavingsinstrumenten (bron: Ksa).

De Ksa handhaaft ook op informele wijze (met bijvoorbeeld waarschuwende gesprekken en brieven). De Ksa geeft aan dat de informele maatregelen een belangrijk onderdeel zijn van het toezichtinstrumentarium van de Ksa en op regelmatige basis worden toegepast. De Ksa geeft aan dat informele vormen van handhaving (net als bijvoorbeeld het kenbaar maken van het voornemen om een formele sanctie op te leggen) vaak tot gevolg hebben dat de betreffende aanbieder de overtreding staakt. Daardoor is formeel handhavend optreden niet altijd meer nodig. Voor de informele inzet geldt dat de Ksa niet op geaggregeerd niveau gegevens bijhoudt en openbaar maakt. De Ksa is hierin bewust terughoudend, met als argument dat het niet-openbaar worden voor partijen een reden kan zijn om mee te werken.

Onder de aandacht brengen van maatschappelijk onwenselijke situaties

Er zijn verschillende voorbeelden waarbij de Ksa maatschappelijk onwenselijke situaties onder de aandacht heeft gebracht en hierop heeft geacteerd. Dit leidde tot meer duidelijkheid over de interpretatie van wetgeving. Ook pasten aanbieders in een aantal gevallen hun diensten aan en zijn afspraken gemaakt met brancheorganisaties over de aanpak van misstanden.

Een eerste voorbeeld heeft betrekking op *loot boxes*. *Loot boxes* zijn een soort schatkistjes die game-ontwikkelaars hebben toegevoegd aan games. De Kansspelautoriteit kreeg in 2018 meldingen van gamers, ouders en zorginstellingen over *loot boxes*. De Ksa deed onderzoek en concludeerde dat de *loot boxes* in strijd zijn met de Wok. Na een oproep van de Ksa hebben een verschillende ontwikkelaars hun games aangepast. Na onderzoek heeft de Ksa in 2019 een last onder dwangsom opgelegd aan de producent van het spel FIFA22 (Electronic Arts, EA), vanwege de *loot boxes* in de game. Dit mondde uit in een rechtszaak. De rechtbank stelde de Ksa aanvankelijk in het gelijk, maar het oordeel van de rechtbank werd in hoger beroep door de Raad van

State vernietigd. De strekking van de uitspraak was dat de *loot boxes* in computerspel FIFA22 geen kansspel zijn als bedoeld in de Wok.^{34, 35} EA hoeft de game niet aan te passen.

Een tweede voorbeeld waarbij de Ksa een maatschappelijk ongewenste situatie onder de aandacht heeft gebracht betreft arcadehallen. In 2017 en 2018 heeft de Ksa onderzoek gedaan naar arcadehallen. De Ksa heeft hierna aangegeven bezorgd te zijn over de aanwezigheid van risicovolle kermisautomaten in arcadehallen, omdat daar overwegend jongeren komen. De Ksa heeft er ook op gewezen dat er formeel geen goed toezicht mogelijk is op kermisautomaten in arcadehallen. Dit komt doordat de Wok een uitzondering maakt voor kermisautomaten: voor deze automaten is geen exploitatievergunning of aanwezigheidsvergunning nodig. De Ksa heeft de minister in 2018 gevraagd de uitzondering kermisautomaten op te heffen. Dit is vooralsnog niet gebeurd. Wel heeft de Branchevereniging Family Entertainment Centers Nederland (FEC Nederland) de Ksa in 2020 laten weten dat maatregelen getroffen zullen worden die er op termijn toe zullen leiden dat alle automaten met kansspelen uit de arcadehallen verdwijnen. FEC Nederland vertegenwoordigd circa zeventig procent van de arcadehallen. FEC Nederland pleit in de brief voor aanpassing van de wetgeving waardoor kermisautomaten met kansspelen niet meer mogelijk zijn. De Ksa onderschrijft dit pleidooi in 2020 opnieuw.³⁶

Percepties

Prioritering

Veel gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven benoemen dat de Ksa zich als relatief kleine toezichthouder bezighoudt met een breed takenpakket. Volgens sommige gesprekspartners is het hierbij duidelijk dat onderwerpen uit de Toezichtagenda, zoals verslavingspreventie of illegaliteit, een prioriteit zijn voor de Ksa. Minder helder voor gesprekspartners is hoe de Ksa daar met haar beperkte capaciteit concreet invulling aan geeft.

Medetoezichthouders zijn over het algemeen tevreden over wijze waarop Ksa prioriteert. Zij zijn positief over de grondigheid en deskundigheid waarmee de Ksa te werk gaat. De onderwerpen waarop zij samenwerken met de Ksa hebben niet altijd de hoogste prioriteit of beschikbare capaciteit (zoals het toezicht op de Wwft). Hiervoor bestaat bij de meeste van deze gesprekspartners begrip gezien het brede takenpakket van de Ksa en de prioriteiten die zij daarbinnen moet stellen.

Aanpak van illegaal aanbod

Het merendeel van de handhavingsacties van de Ksa was gericht op het illegale online aanbod. Dit is ook benoemd als prioriteit in de Toezichtagenda's. Marktpartijen en verschillende overheidsorganisaties vinden desondanks dat het bestrijden van illegaal aanbod nog te weinig aandacht krijgt bij de Ksa. Het beeld bij marktpartijen is dat aanbieders op bijvoorbeeld Malta en Curaçao de ruimte kregen en nog steeds krijgen om illegaal hun diensten in Nederland aan te bieden. Zij zijn van mening dat de Ksa hier meer aan kon en kan doen, bijvoorbeeld door er op aan te dringen bij telecompacties om illegale websites af te sluiten of bij betaaldienstverleners om geen betaaldiensten te verlenen aan illegale aanbieders. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa is het verlenen van betaaldiensten aan online aanbod zonder vergunning expliciet verboden en kan de Ksa hiertegen handhavend optreden (via een aanwijzing, last onder dwangsom/bestuursdwang of boete). Aanbieders vinden dat de Ksa nog te weinig gebruik maakt van deze mogelijkheid. De Ksa zelf stelt dat ze duizenden websites actief monitort met verschillende online tools. Over hoe de Ksa precies te werk gaat bij de bestrijding van het illegale aanbod kan ze naar eigen zeggen niet volledig transparant zijn. De Ksa wil voorkomen dat het illegale aanbod gemakkelijker wordt gemaakt om onderzoeken door de Ksa te ontregelen en/of te ontwijken. Daardoor kan volgens de Ksa in de buitenwereld het beeld ontstaan dat de Ksa minder doet aan de bestrijding van het illegale aanbod dan in werkelijkheid het geval is.

³⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/aanpak-loot-boxes/>

³⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/maart/uitspraak-raad-state-fifa-zaak-dwangsom/>

³⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2020/oktober/branchevereniging/>

In verschillende gesprekken, zowel met de Ksa als met gesprekspartners buiten de Ksa, is benoemd dat door de werkzaamheden ter voorbereiding op de Wet Koa bij de Ksa minder capaciteit beschikbaar was voor het toezicht op de destijds vergunde partijen en de aanpak van illegaal aanbod. Gesprekspartners hebben geen duidelijk beeld van de concrete gevolgen daarvan (bijvoorbeeld of overtredingen door vergunninghouders zijn gemist of illegaal aanbod langer in de lucht kon blijven). Verschillende vergunde partijen vinden het merkwaardig dat zij kansspelheffing betaalden in die periode, maar dat ze hier weinig voor 'terugkregen' in vorm van guidance door de Ksa. De Ksa herkent dit niet. Ze wijst erop dat verspreid over de evaluatieperiode verschillende guidance-documenten zijn opgesteld (zoals leidraden), dat er gesprekken zijn gevoerd met aanbieders over de invulling van de zorgplicht en dat voorlichting is gegeven. De Ksa wijst er bovendien op dat de kansspelheffing bedoeld is voor meer dan alleen het geven van guidance.

Toezicht en handhaving op lokaal niveau

Verschillende gesprekspartners hebben hun beelden gedeeld over toezicht en handhaving op lokaal niveau. Gesprekspartners bij gemeenten zijn van mening dat de Ksa (veel) te weinig capaciteit heeft om in samenwerking met de gemeenten het illegale fysieke aanbod aan te pakken. De Ksa focust volgens hen met name op het online aanbod, terwijl de gemeenten lokaal te maken hebben met illegale gokpraktijken waarbij sprake is van ondermijning en andere maatschappelijke problemen. Zij hebben de indruk dat de deskundigheid en bevoegdheden van de Ksa onvoldoende worden benut voor het bestrijden van lokale problematiek. De Ksa erkent dat de handhaving capaciteit te gering is, en dat als de capaciteit wordt uitgebreid er meer kan worden gedaan aan lokale handhaving. Wel stelt de Ksa dat ze helder is geweest richting partners, waaronder gemeenten, over hoe ze hun rol (gedurende de evaluatieperiode), gelet op de beperkt beschikbare capaciteit, heeft ingezet en welke keuzes daarin zijn gemaakt. De Ksa zegt bewust te hebben gekozen voor een ondersteunende rol, waarbij ze door middel van het leveren van expertise de partner in staat stellen om het illegale gokken aan te pakken. Dit betekent de Ksa nog wel deelneemt aan lokale handhavingssacties, maar niet zelfstandig onderzoek doet naar illegale fysieke gokpraktijken. De gemeenten stellen dat juist onderzoek door de Ksa van groot belang is, omdat de bevindingen van de Ksa grond kunnen bieden om steviger op te treden door bijvoorbeeld panden te sluiten.

Risicogestuurd toezicht

De Ksa geeft aan dat in de evaluatieperiode de techniek van het risicogestuurd toezicht is doorontwikkeld. Wel heeft de doorontwikkeling van het toezicht op legaal aanbod tijdens de voorbereiding op de Wet Koa minder aandacht gekregen. Vanaf 2021 is het programma 'Toezicht na Koa' gestart, waarmee volgens de Ksa weer een verbeterslag op het gebied van risicogestuurd toezicht was beoogd en is behaald. Er is een risicomangement systeem ontwikkeld waardoor de inventarisatie en kwalificatie van risico's systematisch en gestructureerd wordt aangepakt. De Ksa verbindt nu de geïdentificeerde risico's aan de artikelen in de regelgeving. Per artikel of soms per lid wordt aangegeven hoe groot specifieke risico's zijn. De Ksa stelt wel dat het concretiseren van de risico's en mogelijke interventies voor sommige risico's (zoals naleving bij uitbaters van gokautomaten) makkelijker was dan bij andere risico's (zoals verslavingspreventie). Daarnaast probeert de Ksa de argumentatie achter meningen van experts over de kansen en impact van risico's scherper en dieper in kaart te brengen, om zo de subjectiviteit van expertmeningen te verminderen. Dit levert volgens de Ksa een scherpere waardering en staving van de risico's op.

Datagedreven toezicht

Gesprekspartners zowel binnen als buiten de Ksa zien het belang van datagedreven toezicht voor de Ksa, zoals de Ksa ook in onder andere de jaarverslagen aanstipt. De Ksa ziet datagedreven toezicht ook na de inwerkingtreding van de Wet Koa als prioriteit. Bovendien is het regelmatig onderwerp van gesprek met het ministerie van JenV.

Bijna alle gesprekspartners constateren dat de Ksa in de evaluatieperiode belangrijke stappen heeft gezet op het gebied van datagedreven toezicht. Zij noemen in dit verband met name het inrichten van de CDB.

Gesprekspartners geven aan dat de CDB een enorme hoeveelheid waardevolle data bevat. Gesprekspartners, zowel van binnen als van buiten de Ksa, zijn over het geheel genomen kritischer over de manier waarop de Ksa in haar toezicht gebruik maakt van die data. Het beeld is dat de Ksa de grote hoeveelheid data, die sinds de opening van de online markt per 1 oktober 2021 wordt geregistreerd, nog niet voldoende benut.

Uiteenlopende gesprekspartners, zowel binnen als buiten de Ksa, geven aan dat het nog niet duidelijk is wat de Ksa precies met alle data kan en gaat doen. Sommige gesprekspartners hebben vrijwel geen beeld van wat er precies in de CDB staat en welk effect dit heeft op het toezicht van de Ksa. Anderen, die daar meer inzage in hebben, vinden dat de dataset onvoldoende volgens een visie of strategie is ingericht en wordt gebruikt.

De Ksa benoemt verschillende uitdagingen in de ontwikkeling en het gebruik van de CDB. De CDB moest ontwikkeld worden terwijl de online markt nog niet live was – hierdoor was het moeilijk om precies te bepalen hoe de CDB moest worden ingericht. De late ontwikkeling van de lagere regelgeving rondom de Wet Koa zorgde er ook voor dat de kaders waarbinnen de CDB moest passen lang onduidelijk waren. Daarbij geeft de Ksa aan dat ook de eigen toezichtvisie (nog) niet scherp genoeg was. Dat de data nog beperkt gebruikt wordt is verder verklaarbaar doordat de CDB is ontworpen en gebouwd volgens een groeimodel. Er is volgens de Ksa veel tijd gaan zitten in het begeleiden en aansluiten van alle nieuwe online aanbieders. Daardoor was data een tijdlang niet volledig beschikbaar. Daarnaast zijn protocollen ontwikkeld voor de omgang met de zeer vertrouwelijke data voor het toezicht. De Ksa wil de komende jaren gebruiken om te leren en het systeem op basis gebruikservaring te optimaliseren. Wat betreft de capaciteit heeft de Ksa behoefte aan meer datawetenschappers. De Ksa heeft nu vier datawetenschappers in dienst, maar het binden van meer data/IV/IT-expertise (op een krappe arbeidsmarkt) vormt een uitdaging.

Ontwikkelen van IT

In enkele gesprekken binnen de Ksa is specifiek nog benoemd dat de houding van de Ksa ten aanzien van het ontwikkelen van IT te optimistisch is geweest. Zij geven aan dat er onvoldoende rekening gehouden is met tegenvallende scenario's en dat er te weinig tijd is genomen om systemen als de CDB of Cruks te testen. Anderen binnen de Ksa zetten hier tegenover dat niet alles getest kon worden. Ze noemen als voorbeeld dat Cruks op de dag van lancering niet werkte door problemen met de link naar de Beheervoorziening burgerservicenummer (BV BSN). De Ksa mocht echter pas vanaf 1 oktober 2021 werken met persoonsgegevens en had dit volgens deze gesprekspartners dus niet eerder kunnen testen. Ook zat rondom CDB volgens de Ksa de uitdaging dat vóór 1 oktober 2021 testen met op dat moment nog illegale aanbieders politiek niet verkoopbaar was.

Inzet van toezicht- en handhavinginstrumenten

Partners van de Ksa in de handhavingketen gericht op fraude zijn overwegend positief over de samenwerking met en de deskundigheid van de Ksa. Het succes van de Ksa blijkt volgens hen uit de kanalisatiegraad (het aandeel spelers dat gokt bij een legale aanbieder).

Gesprekspartners uit het verslavingspreventie- en zorgveld zijn beduidend kritischer: de Ksa vult het toezicht op de naleving van de zorgplicht bij marktpartijen volgens hen onvoldoende daadkrachtig in. Ze vinden dat aanbieders zelf onvoldoende doen aan verslavingspreventie en verwijten de Ksa dat zij niet komt met een nadere invulling van de zorgplicht. De Ksa geeft aan dat ze keuzes moet maken in haar toezicht. Vanaf 1 oktober 2021 is de eerste prioriteit in het toezicht op de naleving van de zorgplicht gelegen bij speelhallen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Koa zijn de Cruks-verplichtingen en de registratieverplichtingen ook voor deze groep van toepassing. De Ksa legde de focus op speelhallen omdat de online aanbieders net getoetst waren tijdens de vergunningverleningsprocedure. Daarna is de Ksa gaan onderzoeken (en dat loopt) hoe online aanbieders omgaan met de zorgplicht.

Inzicht in de inzet van het toezichts- en handhavinginstrumentarium

Hoewel er dus percepties zijn gedeeld door partners in de handhavingketen en fraude en gesprekspartners uit

het verslavingspreventie- en zorgveld, hebben de meeste gesprekspartners maar beperkt zicht op de wijze waarop de Ksa haar toezicht- en handhavingsinstrumentarium inzet.

Externe gesprekspartners hebben bijvoorbeeld benoemd dat ze weinig inzicht hebben in de informele toezichtactiviteiten van de Ksa, zoals het geven van guidance en het voeren van waarschuwendende gesprekken. De Ksa merkt hierover op dat ze lang niet altijd transparant kan zijn. Om het proces niet te frustreren communiceert de Ksa niet over lopende casussen. En over bepaalde afgeronde casussen mag de Ksa niet communiceren, omdat dan sprake kan zijn van ‘naming en shaming’ (wat kan leiden tot reputatieschade voor bedrijven).

De keuze van de Ksa om terughoudend te zijn met het delen van informatie heeft volgens verschillende gesprekspartners van buiten de Ksa als consequentie dat de buitenwereld geen goed en volledig beeld heeft van de instrumenten die de Ksa inzet (variërend van preventief tot repressief). Het ministerie van JenV stelt dat het daardoor ook niet weet of de Ksa optimaal gebruik maakt van de verschillende instrumenten die ze tot haar beschikking heeft.

Handhavingmix

De Ksa geeft aan dat zij voor een passend gebruik van toezicht- en handhavingsinstrumenten (voor zowel legaal als illegaal aanbod) interne leidraden en instructies heeft uitgewerkt. Daarmee doelt de Ksa op de interventiepiramide, de handhavingsstrategie, de toezichtleidraad en de interventiematrix. Afhankelijk van de situatie kiest de Ksa voor een type interventie. De Ksa noemt dat zij afwegingskaders heeft ontwikkeld die gestructureerd aangeven welk instrument in welke situatie het meest geschikt is. Over het juridisch *track record* geeft de Ksa aan dat de meeste boetes en besluiten overeind zijn gebleven. In enkele grote zaken (bijvoorbeeld over *loot boxes*) is de Ksa in het ongelijk gesteld. Cijfermatig inzicht in het juridisch *track record* van de Ksa ontbreekt.

Een aantal gesprekspartners in de directe omgeving van de Ksa geven aan dat de handhaving ‘creatiever’ kan – meer guidance en marktbeïnvloeding, naast de inzet van formele instrumenten. Zij constateren daarbij wel ook dat de capaciteit hiervoor bij de Ksa beperkt is.

Doorlooptijden

Er zijn in dit onderzoek weinig opvattingen over de doorlooptijden van de handhaving door de Ksa naar voren gekomen. De Ksa zelf oordeelt positief over de ontwikkeling van doorlooptijden – deze zijn gedurende de evaluatieperiode korter geworden. Door meer met lasten onder dwangsom te werken dan boetes kiest de Ksa bovendien nu vaker voor instrumenten met een kortere doorlooptijd.

3.3. Bevorderen van verslavingspreventie

Feiten

Invulling en uitvoering taken

De Ksa heeft als één van haar wettelijke taken het bevorderen van verslavingspreventie. Dit doet de Ksa door toe te zien op vergunninghouders, die een zorgplicht hebben. Ook werkt de Ksa aan bewustwording van de risico's die aan kansspelen kleven. Verder stimuleert de Ksa dat organisaties samenwerken om te voorkomen dat consumenten kansspelverslaafd raken.³⁷

In de evaluatieperiode heeft de Ksa op het gebied van verslavingspreventie verschillende toezichtsacties ingezet. In 2017 en 2018 heeft de Ksa acties ingezet om erop toe te zien dat speelhallen voldoende

³⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/onzestrategie-2020-2024/>

maatregelen nemen om gokverslaving te voorkomen.^{38,39} In 2021 heeft de Ksa controles uitgevoerd bij speelautomatenhallen, om te controleren of zij voldoen aan de nieuwe registratieverplichtingen (zoals het vastleggen van gegevens over mogelijk onmatige deelname, over interventies in het spelgedrag en de bezoekfrequentie).^{40,41}

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet Koa is de Ksa gestart met het nader invullen van haar rol op het gebied van verslavingspreventie. Dit was mede naar aanleiding van een aanbeveling uit de vorige evaluatie van de Ksa. In 2017 heeft de Ksa een visie opgesteld over de coördinerende rol van de Ksa op het gebied van verslavingspreventie. Deze visie is eind 2017 ter consultatie voorgelegd, wat tot vijftien reacties heeft geleid. Ook in 2017 heeft de Ksa een 'nulmeting zorgplicht' uitgevoerd, waarbij van alle legale aanbieders in kaart is gebracht hoe zij de zorgplicht invullen. Deze nulmeting leidde vervolgens tot de publicatie van de 'Leidraad Zorgplicht' in 2019. De leidraad zorgplicht is in 2021 opgegaan in de 'Beleidsregels verantwoord spelen' (zie hieronder).

De Wet Koa stelt (vergeleken met het daarvoor geldende regime) extra eisen aan aanbieders (online en landgebonden) van risicovolle kansspelen op het gebied van verslavingspreventie. Verder introduceert de Wet Koa nieuwe eisen wat betreft reclame en werving die gelden voor alle aanbieders van kansspelen.⁴² De Ksa heeft bovenop de nieuwe wettelijke eisen over verslavingspreventie uit de Wet Koa aanvullende kaders gesteld via de in 2021 gepubliceerde 'Beleidsregels verantwoord spelen'.⁴³

Verder zijn met de inwerkingtreding van de Wet Koa een aantal andere instrumenten op het gebied van verslavingspreventie gestart. Het eerste instrument is het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Vanaf 4 oktober 2021 kunnen spelers zichzelf registreren in Cruks. Daarmee sluiten zij zich voor ten minste zes maanden (langer is ook mogelijk) uit van deelname aan risicovolle kansspelen bij een in Nederland legale aanbieder, zowel online als landgebonden. Aanbieders met een vergunning zijn verplicht Cruks te raadplegen voordat zij een speler toegang geven tot hun spelaanbod. Behalve vrijwillig is het ook mogelijk onvrijwillig in Cruks te worden geregistreerd (na een verzoek van bijvoorbeeld een familielid). Op 8 maart 2022 waren er 10.022 mensen geregistreerd in Cruks. In alle gevallen waren de inschrijvingen vrijwillig.⁴⁴ Bij de opening van de markt voor kansspelen op afstand bleek Cruks niet volgens verwachting te werken. Voor zover het mogelijk was heeft de Ksa inschrijvingen die tijdens de storing zijn gedaan gecontroleerd en waar nodig hersteld. De Ksa heeft het proces rond de storing laten evalueren door een externe partij. Die concludeerde dat na 20 oktober 2021 geen incidenten meer zijn voorgevallen ten aanzien van het beheer van Cruks.⁴⁵ De Ksa kreeg sinds februari 2022 tientallen meldingen binnen van spelers die, ondanks een registratie in Cruks, toch werden binnengelaten. Volgens de meldingen vindt in sommige gevallen helemaal geen toegangscontrole plaats en soms wordt een registratie in Cruks genegeerd.⁴⁶ De Ksa heeft deze meldingen onderzocht, en heeft aangegeven dat hieruit bleek dat het veelal spelers betrof met een niet-Nederlands identiteitsbewijs die niet goed geregistreerd staan in Cruks, of waarbij de kansspelaanbieder de identiteitsgegevens niet goed heeft overgenomen. De Ksa werkt eraan om deze situaties in te perken.

Het tweede instrument is het verslavingspreventiefonds (Vpf). De Ksa is beheerder van het Verslavingspreventiefonds en werkt in het Vpf samen met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV) met als doel het voorkomen van kansspelverslaving.⁴⁷ Het Vpf

³⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2017/oktober/fdklijfklid/>

³⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2018/februari/speelhallen-kleinere/>

⁴⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2021/oktober/ksa-gaat-speelautomatenhallen/>

⁴¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2021/december/ksa-speelautomatenhallen-werk-winkel/>

⁴² Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021.

⁴³ Bron: door de Ksa ten behoeve van de evaluatie ingevulde zelfevaluatie.

⁴⁴ Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021

⁴⁵ Kamerbrief 21 april 2022, Ontwikkelingen kansspelen op afstand en reactie moties.

⁴⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juni/ksa-onderzoekt-cruks-controle/>; geraadpleegd op 10 augustus 2022.

⁴⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/samenwerking-nationaal/>; geraadpleegd op 10 augustus 2022.

wordt gefinancierd door een uitbreiding van de kansspelheffing bij de aanbieders van risicovolle kansspelen. Deze jaarlijkse heffing heeft drie in de wet benoemde bestedingsdoelen: een landelijk loket, onderzoek naar preventie en anonieme behandeling van kansspelverslaving. De opdracht voor het landelijk preventieloket werd na een openbare aanbesteding gegund aan Human Assistance Network for Daily Support (HANDS). Het loket, onder meer in de vorm van een website, is 24/7 actief vanaf 1 oktober 2021. Spelers en hun omgeving kunnen bij het loket terecht voor informatie, advies en, indien nodig, doorgeleiding naar zorg in de eigen regio. ZonMw, de overheidsorganisatie die gezondheidsonderzoek financiert én het gebruik van de ontwikkelde kennis stimuleert om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren, kreeg in augustus 2020 opdracht een onderzoeksprogramma voor preventie van kansspelverslaving te ontwikkelen. In het kader van dit programma verrichtte het Trimbos-instituut, kennisinstituut voor mentale gezondheid, een studie over kansspelverslaving. Deze studie, een zogenoemde Kennissynthese, werd in december 2021 gepubliceerd en bracht in kaart welk onderzoek er is gedaan naar kansspelverslaving en welke onderzoeken er nog gedaan zouden kunnen worden. Het bestedingsdoel anonieme behandeling van kansspelverslaving wordt ingevuld door aan te sluiten bij de bestaande subsidieregeling 'anonieme e-mental health'. Zorginstituut Nederland is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regeling en krijgt daarvoor een bijdrage uit het Vpf. De aansturing van het fonds gebeurt in samenspraak met de ministeries van JenV en VWS. Daartoe zijn formele samenwerkingsafspraken gemaakt.⁴⁸

Coördinerende taak

De Ksa heeft in het kader van de coördinerende taak op het gebied van verslavingspreventie contact met verslavingszorginstellingen. Tot 2021 onderhield de Ksa alleen regulier contact met de koepel van de verslavingszorg (Verslavingskunde Nederland, VKN) en met de instelling Hervitas. Omdat niet alle verslavingszorginstellingen in Nederland zijn aangesloten bij VKN, is de Ksa in 2021 met een aantal individuele instellingen contacten aangegaan. In september 2021 vond voor de eerste keer een regulier overleg met het brede netwerk van verslavingszorginstellingen plaats. Ook ging de Ksa in 2021 contacten aan met ervaringsdeskundigen (soms vertegenwoordigd door een organisatie, soms individuen). In september 2021 hield de Ksa ook met ervaringsdeskundigen een (eerste) regulier overleg.⁴⁹ Er zijn geen openbare verslagen van de overleggen met verslavingszorginstellingen.

In de visie van de Ksa over haar coördinerende rol op het gebied van verslavingspreventie beschrijft de Ksa ook de samenwerking met de ministerie van JenV en VWS op het gebied van verslavingspreventie. De minister van Justitie is integraal verantwoordelijk voor het kansspelbeleid. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het verslavingspreventie- en zorgbeleid, wordt het ministerie van VWS betrokken bij het vormgeven van het verslavingspreventiebeleid van kansspelen.⁵⁰ In de visie beschrijft de Ksa dat ze knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot de zorgplicht bij het ministerie van JenV zal aandragen en bijvoorbeeld eventuele structurele problemen in de samenwerking tussen de kansspelindustrie en de verslavings- en preventiezorg bij het ministerie van VWS onder de aandacht zal brengen. In de praktijk is het ministerie van VWS zeer beperkt betrokken geweest bij het kansspeldossier. Contact heeft zich grotendeels beperkt tot contact over matchfixing en contact over het Loket Kansspel.

Gegevens

Over kansspelverslaving zijn beperkt gegevens beschikbaar. Er zijn geen cijfers over het aantal spelers met een kansspelverslaving of over doorverwijzingen naar zorginstellingen. Cijfers over aantallen mensen in de reguliere zorg voor verslavingen zijn sinds 2015 niet meer gepubliceerd in het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). De reden hiervoor was het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het verwerken van

⁴⁸ Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021.

⁴⁹ Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021.

⁵⁰ Vragen gesteld door de leden de Tweede Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, 7 oktober 2021, Vergaderjaar 2021-2022, Aanhangsel Handelingen 213.

de gegevens, welke inmiddels wel is gecreëerd. De minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd dat in het najaar van 2022 een nieuwe rapportage uit LADIS wordt verwacht met terugwerkende kracht vanaf 2015.⁵¹

Percepties

In de evaluatie zijn veel kritische signalen opgehaald over het beleid en de aanpak op het gebied van verslavingspreventie.

Contact met organisaties in de verslavingszorg en -preventie

De Ksa geeft zelf aan een goed netwerk te hebben opgebouwd in de verslavingszorg.

Verslavingszorgorganisaties waren echter in de gesprekken in het kader van deze evaluatie kritisch op het contact met de Ksa. Genoemd is dat overleggen niet zo frequent plaatsvinden als is afgesproken en dat sommige (belangrijke) organisaties bijna geen contact hebben met de Ksa. Ook is aangegeven dat de Ksa weinig tot niets doet met de input die de deskundigen geven in de overleggen. De Ksa merkt hierover op dat de inbreng voornamelijk betrekking heeft op wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de duur van de Cruks-inschrijving, die de Ksa zelf niet kan aanpassen. Dergelijke signalen brengt de Ksa onder de aandacht bij het ministerie dat verantwoordelijk is voor het betreffende onderwerp. Uit gesprekken met zowel de Ksa als verslavingszorgorganisaties blijkt dat de belangen en zienswijzen van de betrokken organisaties (aanbieders, zorginstellingen, onderzoeksinstituten en ervaringsdeskundigen) zodanig uit elkaar lopen, dat niet alle partijen met elkaar in gesprek willen.

Effectiviteit van de inzet

Gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven (het ministerie, de Ksa zelf, verslavingszorgorganisaties en aanbieders) geven aan dat de aanpak van kansspelverslaving op een aantal punten beter moet. Het gaat hierbij om de inzet van de verschillende betrokken organisaties, waarvan de Ksa er één is. Genoemd is dat het ingewikkeld is om als aanbieder iemand te registreren in Cruks en dat registraties in Cruks soms door aanbieders worden genegeerd. Ook noemen meerdere gesprekspartners dat de huidige invulling van de zorgplicht door aanbieders tekortschiet. Bovendien is genoemd dat maatregelen als het verbieden van reclame vóór 21 uur, waarop het Commissariaat voor de Media toeziet, onvoldoende effectief zijn.

Verwachtingen over de rol van de Ksa

Er bestaan verschillende verwachtingen over wat de rol van de Ksa op het gebied van verslavingspreventie zou moeten zijn. De Ksa en het ministerie van JenV benadrukken dat de rol is om toezicht te houden en te coördineren; verslavingspreventie-organisaties verwachten een actievere rol in het echt proberen te voorkomen van kansspelverslaving; aanbieders verwachten meer invulling van de zorgplicht. Vaak genoemd is dat het ministerie van VWS een grotere rol zou moeten hebben in het maken van beleid op het gebied van voorkomen van kansspelverslaving en het aansturen van de Ksa op dit punt.

Verslavingspreventiefonds

Over het Verslavingspreventiefonds is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat ze hadden verwacht dat er al meer gedaan zou zijn. Specifiek is over het onderzoeksprogramma voor preventie genoemd dat dit langzaam op gang komt en dat er vooral 'grote' kennisvragen zijn uitgezet. Dit is volgens deze gesprekspartner nuttig voor de lange termijn, maar er zijn ook risico's op de korte termijn waarnaar onderzoek nodig is. De Ksa geeft hierover aan dat het uitzetten van langlopend onderzoek inderdaad tijdrovend is. Verder is door verschillende gesprekspartners genoemd dat het lastig is dat er vanuit het verslavingspreventiefonds aanbestedingen zijn uitgezet in een concurrerende markt; dit leidt bij sommigen tot het gevoel dat er niet ingezet wordt op integraal preventiebeleid.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 24 557, nr. 194 (Brief van de minister voor Rechtsbescherming).

3.4. Voorlichting en informatievoorziening

Feiten

Het geven van voorlichting en informatie over kansspelgerelateerde zaken is een van de kerntaken van de Ksa.⁵² Naast het doorlopend informeren van marktpartijen en direct betrokkenen gaat het hierbij om voorlichting en informatievoorziening richting het brede publiek. Op de samenwerking met marktpartijen en andere organisaties gaan we in hoofdstuk 4 in. In deze paragraaf concentreren we ons op de voorlichting en informatievoorziening richting het brede publiek.

Deels geeft de Ksa invulling aan voorlichting en informatievoorziening via de informatie op haar website en social media. Zo publiceert de Ksa nieuwsberichten (gemiddeld 73 per jaar) en blogs en kunnen bezoekers op de website informatie vinden over verschillende typen kansspelen en aanbieders. Sinds 2019 publiceert de Ksa ook tweewekelijks een nieuwsbrief en enkele themanieuwsbrieven over de Wet Koa. Aan de website van de Ksa zijn gedurende de evaluatieperiode verschillende veranderingen doorgevoerd. In 2017 werd de informatie over verantwoord gokken geactualiseerd⁵³ en in 2018 werd de gehele website opnieuw ingedeeld en geactualiseerd.⁵⁴ In 2020-2021 is opnieuw de gehele website gemoderniseerd in het licht van de opening van de online markt.⁵⁵

Verder beschikt de Ksa over een publiekstelefoon en een publiek mailadres. In totaal waren er in de evaluatieperiode steeds tussen de 2.000 en 3.000 contactmomenten met het brede publiek (met uitzondering van 2021, toen er 3.586 contactmomenten waren). De onderstaande tabel geeft de verschillende publiekscontacten weer in de periode 2017 – 2020.⁵⁶

	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal aantal publiekscontacten	2.096	2.356	2.522	2.785	3.586
Klachten/meldingen loterijen, paardenwedenschappen, speelhallen en HC	39	100	139	18	Onbekend
Klachten over promotionele kansspelen	1	9	15	Onbekend	Onbekend
Klachten/meldingen over online en illegale kansspelen	218	478	554	788	Onbekend
Vragen over online kansspelen	75	139	141	564	Onbekend
Vragen over loterijen en speelautomaten	672	538	612	656	Onbekend
Vragen over promotionele kansspelen	195	201	223	288	Onbekend
Vragen over lootboxes	Onbekend	260	197	202	Onbekend
Overig	896	631	641	108	Onbekend

Tabel 6. Overzicht van publiekscontacten van de Ksa (2017 - 2021).

Naast de bovenstaande activiteiten die de Ksa jaarlijks uitvoert (het bijhouden van de website, publiceren van nieuwsberichten en blogs, en het onderhouden van publiekscontacten), zijn er gedurende de evaluatieperiode ook meer incidentele activiteiten uitgevoerd. Zo waarschuwde de Ksa in 2017 op haar website en op social

⁵² Kansspelautoriteit (2019). *Jaarverslag 2018*.

⁵³ Kansspelautoriteit (2018). *Jaarverslag 2017*.

⁵⁴ Kansspelautoriteit (2019). *Jaarverslag 2018*.

⁵⁵ Kansspelautoriteit (2022). *Jaarverslag 2021*.

⁵⁶ In het jaarverslag van 2021 is een andere indeling van onderwerpen gehanteerd waarmee over de publiekscontacten wordt gerapporteerd.

media voor mogelijke gevaren van *loot boxes*. De Ksa lichtte deze waarschuwing ook toe in de media en onderzocht of *loot boxes* onder de Wok vallen. Ook in 2017 presenteerde de Ksa het in opdracht van de Ksa uitgevoerde onderzoek 'Social gaming en betaalde online kansspelen', dat zich richtte op sociale casino/games. Daarnaast startte de Ksa twee nieuwe onderzoeken naar ontwikkelingen op het gebied van *gaming*.⁵⁷

Vanaf 2019 rapporteert de Ksa in haar jaarverslagen ook over publieke optredens van het bestuur. De bestuursvoorzitter spreekte zowel in 2019 als in 2020 vier keer op grote bijeenkomsten. In 2021 verzorgde hij zes publieke optredens. Deze speeches, evenals de maandelijkse blogs van de bestuursvoorzitter, worden gepubliceerd op de website van de Ksa.

Percepties

Gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven (marktpartijen, organisaties op het gebied van verslavingspreventie en -zorg, het ministerie van JenV) zouden graag een actievere rol van de Ksa zien als het gaat om voorlichting. Als voorbeelden noemden zij tv-reclames over de gevaren van kansspelen en meer bekendheid geven aan welke partijen een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen hebben gekregen. Verschillende gesprekspartners begrijpen dat de voorlichtingstaak minder aandacht heeft gekregen vanwege de voorbereidingen op de Wet Koa.

Ook de Ksa geeft hierover aan een bewuste keuze te maken om geen brede, generieke voorlichting in te zetten om kwetsbare groepen te beschermen. De Ksa baseert deze keuze op signalen van experts, die aangeven dat waarschuwende reclame over kansspelen juist jongeren blootstelt aan de wereld van kansspelen en daarmee juist tot gokken kan aanzetten. De Ksa kiest er daarom voor om aan meer gerichte, specifieke voorlichting te doen. De Ksa deed dit bijvoorbeeld door te participeren in MoneyWays, een lesprogramma voor jongeren over omgang met geld. Sommige gesprekspartners binnen de Ksa steunen deze keuze, anderen geven aan dat er ook door verslavingszorgorganisaties verschillend wordt gedacht over de effecten van waarschuwende reclames.

3.5. Witwas- en matchfixingtoezicht

Feiten

Sinds 1 januari 2016 is de Ksa aangewezen als toezichthouder op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft heeft als doel witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. De Ksa houdt toezicht op vergunninghouders door bijvoorbeeld te onderzoeken of zij risico's hebben geïntroduceerd op witwassen en matchfixen, of zij cliëntenonderzoek naar iedere speler uitvoeren en of zij transacties van de speler monitoren en melden bij FIU Nederland als deze 'ongebruikelijk' zijn.

De Ksa heeft een taak bij het borgen van de integriteit van sportwedenschappen. De Ksa houdt er toezicht op dat in Nederland vergunde aanbieders van sportwedenschappen maatregelen nemen om matchfixing binnen hun wedaanbod te detecteren en tegen te gaan. Binnen de Kansspelautoriteit is de Sports Betting Intelligence Unit opgericht, ofwel SBIU, een meldpunt voor signalen van mogelijke matchfixing bij kansspelen (bijvoorbeeld ongebruikelijke wedpatronen). Houders van een vergunning voor kansspelen op afstand moeten de SBIU, wedstrijdorganisator en sportorganisatie informeren over feiten of omstandigheden die duiden op matchfixing.

In juli 2019 heeft de Ksa de *Leidraad Wwft* gepubliceerd. Hierin geeft de Ksa kansspelaanbieders handvatten om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft en ten aanzien van verplichtingen van kansspelaanbieders als het gaat om sportwedenschappen. De Wwft gold tot de Wet Koa alleen voor vergunninghouder Holland Casino; sinds 1 oktober 2021 zijn de aanbieders van online kansspelen daaraan

⁵⁷ Kansspelautoriteit (2018). *Jaarverslag 2017*.

toegevoegd. In 2021 is de *Leidraad Wwft* daarom aangepast. De capaciteit voor Wwft-toezicht is in de evaluatieperiode uitgebreid (van 1 naar 3 fte) met het oog op de invoering van de Wet Koa.⁵⁸

De Ksa is lid van het Strategisch Beraad Matchfixing. De Ksa heeft in dit platform structureel overleg met de beleidsdepartementen van VWS en JenV, het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie, Belastingdienst, FIOD, Politie, KNVB, NOC*NSF, KNLTB en de Lotto.

Percepties

Over het algemeen hebben weinig gesprekspartners een beeld van het witwas- en matchfixingtoezicht door de Ksa. Hierdoor hebben dus ook weinig gesprekspartners hier een mening over. Andere toezichthouders hebben wel benoemd dat ze positief zijn over de Leidraad Wwft, en noemen dat de Ksa pragmatisch gehandeld heeft en goed en deskundig voorbereid was op de wijzigingen in het Wwft-toezicht met de inwerkingtreding van de Wet Koa.

Binnen de Ksa bestaan twijfels of de capaciteit voor de taken op het gebied van Wwft-toezicht en tegengaan van matchfixing voldoende is. Ook is de capaciteit kwetsbaar, doordat de drie fte bij drie personen zijn belegd: als er een persoon wegvalt, zijn er direct nog maar twee fte over. Ook een andere toezichthouder vraagt zich af of het kleine team bij de Ksa wel voldoende is. Tegelijkertijd geeft deze toezichthouder aan dat er geen signalen zijn dat het momenteel niet goed gaat. Partners binnen de overheid zijn tevreden over de rol van de Ksa in de keten van toezicht op matchfixing. Beperkingen in de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners maken de rol van de Ksa hierin niet gemakkelijk, maar de Ksa gaat hier volgens hen goed mee om. Het doelbereik (bestrijden van matchfixing) is volgens gesprekspartners moeilijk meetbaar of toerekenbaar aan de specifieke bijdrage van de Ksa in de keten.

⁵⁸ Bron: door de Ksa ten behoeve van de evaluatie ingevulde zelfevaluatie.

4. Externe governance en samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderwerpen externe governance (paragraaf 4.1) en samenwerking (paragraaf 4.2). We geven in beide paragrafen een overzicht van de belangrijkste feiten en vullen die aan met percepties van betrokkenen die we in dit onderzoek ophaalden. Onze duiding van de feiten en percepties volgt in hoofdstuk 6, waarin onze conclusies en aanbevelingen staan beschreven.

4.1. Externe governance

Feiten

De externe governance betreft de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de evaluatieperiode heeft op dit punt een belangrijke wijziging plaatsgevonden: sinds 2019 maakt de Ksa deel uit van het sturingsmodel van het ministerie van JenV. Een van de aanleidingen hiervoor was de aanbeveling uit de evaluatie over de periode 2016-2020, om de sturingsrelatie tussen de Ksa en het ministerie van JenV te professionaliseren.⁵⁹

In het kader van de implementatie van het nieuwe sturingsmodel binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid is in 2018 een Overdrachts- en Samenwerkingsdocument (OSD) opgesteld. Het doel hiervan is om de meest relevante informatie die met name in de transitie van belang is voor de nieuwe eigenaar te bundelen in één compact document.⁶⁰

In 2021 is een nieuw relatiestatuuut tussen de Ksa en het ministerie van JenV afgerond. Dit relatiestatuuut vervangt het relatiestatuuut uit 2016. Ook zijn met het relatiestatuuut de afspraken uit het OSD geactualiseerd. Het JenV sturingsmodel dient als basis voor de afspraken in het relatiestatuuut.⁶¹ In het relatiestatuuut hebben de Ksa en het ministerie van JenV werkafspraken vastgelegd, met als doel om op een eenduidige, professionele en constructieve manier met elkaar samen te werken. Het relatiestatuuut gaat uit van de bestaande wettelijke kaders, zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en formele opdrachtverleningen.⁶²

De Ksa is binnen het sturingsmodel aangemerkt als een organisatie waarop het ‘conveniënt regime’ van toepassing is. Het conveniënt model is van toepassing op organisaties met een financiële omvang van minder dan € 10 miljoen, waarbij de komende periode geen sprake is van wijziging in budget/personeel/statuuut en waarbij aan ten minste drie van vijf voorwaarden is voldaan (deze voorwaarden gaan bijvoorbeeld over het ‘in control’ zijn van de organisatie en over de aanwezigheid van een meerjarige agenda en begroting).⁶³

Dat het conveniënt regime van toepassing is op de Ksa betekent dat er minimaal tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg plaatsvindt. Dat betreft een jaarplangesprek en een jaarverslaggesprek. Ter voorbereiding op deze driehoeksgesprekken vindt een accountteamoverleg plaats, waarbij vertegenwoordiging uit de driehoek aanwezig is, aangevuld met vertegenwoordiging uit de stafdirecties (DH, DP&O, DI&I) en DFEZ. Hier

⁵⁹ Overdrachts- en Samenwerkingsovereenkomst – Kansspelautoriteit, 4 december 2018.

⁶⁰ Overdrachts- en Samenwerkingsovereenkomst – Kansspelautoriteit, 4 december 2018.

⁶¹ Zie: ministerie van JenV, Directie Eigenaarsadviesing – Sturingsmodel JenV, 2022.

⁶² Relatiestatuuut Kansspelautoriteit en Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021.

⁶³ Zie: ministerie van JenV, Directie Eigenaarsadviesing – Sturingsmodel JenV, 2022.

worden de agendapunten voor het driehoeksgesprek besproken, met andere belangrijke actuele onderwerpen. De stafdirecties adviseren over de jaarplanaanschrijving, rapportages, incidenten/ thema's en andere onderwerpen die van belang zijn om de continuïteit van de Kansspelautoriteit te borgen. Tweemaal per jaar is er een overleg tussen de raad van bestuur van de Ksa en de plaatsvervangend SG.⁶⁴ Er is geen structureel overleg tussen de voorzitter van de Ksa en de minister van Rechtsbescherming; indien nodig vindt dit overleg plaats.

De overlegstructuur is ingericht conform de P&C-cyclus van het ministerie van JenV. Dit betreft voor de Kansspelautoriteit:

Product/Actie	Wanneer?	Wie?
Indienen jaarverslag en jaarrekening	Uiterlijk 15 maart	Ksa
Bespreken jaarverslag en jaarrekening accountteam	Maart	Accountteam Ksa
Driehoeksgesprek jaarverslag en jaarrekening	Maart, april	Driehoek Ksa
Vorbereiden aanschrijving	Maart, april	DEA, DFEZ, DGS&B i.a.m. Ksa
Instemming goedkeuring besluit tot vaststelling jaarrekening	Uiterlijk 1 mei	DEA
Versturen aanschrijving	1 mei	DEA
Indienen jaarplan en begroting	Medio november	Ksa
Vorbereiden driehoeksgesprek	November	Accountteam Ksa
Definitieve jaarplan en begroting	1 december	
Jaarplan Begrotingsgesprek	November	Driehoek Ksa
Instemmingsbrief jaarplan	Medio december	DEA

Figuur 1: Overlegstructuur Kansspelautoriteit en ministerie van JenV (Bron: Relatiestatuu 2021, p. 11.)

Voor de acties 'instemming goedkeuring besluit tot vaststelling jaarrekening' en 'instemmingsbrief jaarplan' worden brieven opgesteld, ondertekend door de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van het ministerie van JenV. Deze instemmingsbrieven zijn bij ons beschikbaar vanaf het moment dat de Ksa in het sturingsmodel van het ministerie van JenV is ondergebracht (2019). Uit deze brieven blijkt dat de pSG altijd heeft ingestemd met het jaarplan en de begroting en goedkeuring heeft verleend voor het besluit tot vaststelling van de jaarstukken (jaarverslag, de jaarrekening en de accountantsverklaring). In 2020 heeft de pSG eerst alleen op hoofdlijnen ingestemd met de activiteiten die voortvloeien uit het jaarplan 2021. Algehele instemming volgde

⁶⁴ Relatiestatuu Kansspelautoriteit en Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021.

na goedkeuring van de tarieven door de minister van Rechtsbescherming. Deze verhoging van de tarieven was nodig voor een sluitend jaarplan.

Naast deze formele P&C-cyclus vinden Reguliere Overleggen op afdelingshoofdenniveau plaats tussen de Ksa en het ministerie van JenV en Periodieke Overleggen tussen de plaatsvervangend voorzitter van de Ksa en de Directeur Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen van het ministerie van JenV.

In het relatiestatuuut is opgenomen dat de Ksa en JenV elkaar doorlopend over zaken informeren die voor de ander van belang zijn. Zo verstrekken de minister voor Rechtsbescherming en de Ksa gegevens die nodig zijn voor de taakuitoefening van de ander. Ook informeren de Ksa en de minister voor Rechtsbescherming elkaar tijdig over onderwerpen waar het van belang is voor de ander om van op de hoogte te zijn. Daarnaast bespreken de Ksa (opdrachtnemer), het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het ministerie Justitie en Veiligheid (opdrachtgever) en de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (eigenaar) de uitvoeringstrategie met elkaar in het geval van nieuwe regelgeving.

Percepties

Relatie

Zowel de Ksa als het ministerie van JenV is positief over de professionalisering van de relatie sinds de Ksa deel uitmaakt van het sturingsmodel van het ministerie van JenV, en de rollen van eigenaar en opdrachtgever gescheiden zijn belegd. Beide partijen stellen dat er voor die tijd vaker fricties waren. Ook geven beide partijen aan dat het zoeken is geweest om de nieuw belegde rollen in te vullen, en dat dit steeds beter gaat.

Gesprekspartners vanuit beide organisaties benoemen als positief punt dat er, met name de laatste jaren, frequent contact is, formeel en informeel. Gesprekspartners vanuit zowel het ministerie van JenV als de Ksa geven aan dat het soms ook schuurt in de samenwerking. En dan met name in de samenwerking tussen de Ksa en het ministerie van JenV als opdrachtgever (en minder over de eigenaarsrol). Hierbij valt op dat de betrokkenen op bestuurlijk niveau positiever zijn over de samenwerking dan de medewerkers binnen beide organisaties.

Informatiedeling

De Ksa ervaart soms dat het ministerie van JenV zich te veel met details bezighoudt, wat de Ksa niet passend vindt gezien de rol als zbo die de Ksa heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld over de uitwerking van afspraken in het OSD en over informatie die wordt opgevraagd. Ook geeft de Ksa aan dat informatie-uitvragen vanuit het ministerie van JenV soms niet passend zijn voor de relatief kleine organisatie die de Ksa is en het regime waaronder de Ksa valt. Het gevoel bestaat dat de Ksa in een mal moeten passen die niet aansluit bij de aard en omvang van de Ksa-organisatie. Tegelijkertijd geeft de Ksa aan dat het ministerie van JenV goed meedenkt en probeert om niet onevenredig veel informatie op te vragen. Het ministerie herkent dit punt. Tot slot heeft de Ksa er soms last van dat er vaak personele wisselingen plaatsvinden bij het ministerie, waardoor kennis wegvalt.

Ook voor het ministerie van JenV is informatiedeling een belangrijk onderwerp, waarbij het ministerie juist aangeeft dat ze informatie soms moeilijk (snel) kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld informatie die nodig is voor de beantwoording van Kamervragen. Ook zou het ministerie van JenV pro-actiever geïnformeerd willen worden over risico's die de Ksa ziet en hierover open in gesprek willen gaan, waar deze informatie nu vaak pas komt als het ministerie van JenV hierom vraagt. De Ksa stelt dat ze zo goed mogelijk probeert het ministerie te voorzien van informatie. Een beperking daarbij is echter dat bepaalde informatie niet zomaar gedeeld mag of kan worden. Dan gaat het bijvoorbeeld toezichtvertrouwelijke informatie over individuele casussen of informatie die te veel inzicht geeft in de toezichtstrategie van de Ksa (waarvan de Ksa niet wil dat de sector daarvan op de hoogte is). Bij het ministerie bestaat het beeld dat de Ksa zich bij het (niet) delen van informatie te snel beroept op haar onafhankelijkheid als toezichthouder en de (toezicht)vertrouwelijkheid van informatie.

Positionering van de Ksa richting het ministerie van JenV

Door verschillende organisaties op het gebied van verslavingspreventie en -zorg is genoemd dat de Ksa zich steviger zou moeten positioneren richting het ministerie van JenV. De Ksa neemt, bijvoorbeeld in blogs of in speeches, stelling in over bepaalde kwesties, zoals speellimieten en gokreclames, maar zou nadrukkelijker bij het ministerie kunnen aandringen op aanvullend beleid of extra bevoegdheden. Het ministerie van JenV onderschrijft het belang van een proactieve opstelling van de Ksa. Zowel het beleid als het toezicht is er volgens het ministerie bij gebaat als de Ksa – met oog voor de onderlinge verhoudingen – op basis van haar kennis en ervaring met de kansspelmarkt het ministerie (gevraagd en ongevraagd) adviseert. Het ministerie van JenV merkt daarbij wel op dat de Ksa ook nadrukkelijker kan kijken wat ze als regulator en toezichthouder zelf al kan doen. Als voorbeeld is genoemd dat de Ksa nu zelf al een beleidsregel kan maken voor speellimieten op grond van de zorgplichtbepaling in de Wok. Pas als aanbieders deze aanvechten en door de rechter in het gelijk worden gesteld geeft dit wellicht aanleiding om te pleiten bij het ministerie voor aanpassing van de wet.

4.2. Samenwerking

Feiten

De Ksa werkt zowel internationaal als nationaal samen met andere organisaties. Nationaal werkt de Ksa samen met Nederlandse toezichthouders en andere overheidsorganisaties. De Ksa heeft samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met DNB, de ACM, het OM, het CvdM, de Belastingdienst en betaaldienstverleners. Daarin is vastgelegd welke organisatie onder welke omstandigheden aan zet is. Tevens is vastgelegd hoe er samengewerkt wordt, welke informatie uitgewisseld wordt en hoe het overleg wordt vormgegeven.

Verder vindt samenwerking nationaal in verschillende verbanden plaats. Ten eerste het Markttoezichthoudersberaad, waarin acht markttoezichthouders (waaronder de Ksa) kennis delen en ervaringen uitwisselen. Ten tweede het Strategisch Beraad Matchfixing. De Ksa heeft in dit platform structureel overleg met de ministeries van VWS en JenV, het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie, Belastingdienst, FIOD, Politie, KNVB, NOC*NSF, KNLTB en de Lotto. Over het toezicht op de Wwft voert de Ksa overleg met het BFT, de AFM, DNB, Belastingdienst/Bureau Toezicht Wwft en de deken van de Nederlandse Orde van Advocaten. Tot slot is de Ksa lid van KleinLef. Dit is een vrijwillig samenwerkingsverband van en voor kleine(re) uitvoeringsorganisaties (tot circa 500 fte) binnen de Rijksoverheid.

In internationaal verband is de Ksa actief in GREF, het Gaming Regulators European Forum en wereldwijd in IAGR, het International Association of Gaming Regulators. De Ksa heeft samenwerkingsovereenkomsten met collega-toezichthouders in België, Frankrijk, Zweden en Malta op het gebied van kennis- en informatiedeling. Met de nationale en internationale organisaties wordt kennis gedeeld en worden relevante ontwikkelingen besproken.

De Ksa onderhoudt ook een netwerk met gemeenten. De vorige evaluatie stelde dat de Ksa meer moest investeren in de contacten met en informatie aan gemeenten op het gebied van (de bevordering van) verslavingspreventie. In reactie op deze aanbeveling heeft de Ksa in 2018 een *'Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten'* opgesteld en heeft de Ksa in deze periode contacten gelegd met gemeenten en de VNG. De wegwijzer is in 2021 geactualiseerd zodat deze ook goed aansluit op de toen in werking getreden Wet Koa. Verder heeft de Ksa een aantal regio-inspecteurs, die voor de gemeenten in die regio het eerste aanpreekpunt zijn ten aanzien van toezicht op horeca/spelhallocaties en handhaving op illegaal aanbod.

In de samenwerking met de sector is zowel de samenwerking met kansspelaanbieders als de samenwerking met partijen in het verslavingspreventieveld van belang. De samenwerking met die laatste groep beschrijven

we in paragraaf 3.3. De Ksa consulteert de sector over beleidsregels en dergelijke en de uitvoerbaarheid daarvan. Het overleg over onderwerpen die de hele sector aangaan gaat in principe via de brancheorganisaties. Sinds 2019/2020 zijn er geen vaste accounthouders meer voor bepaalde vergunninghouders. Dit om de onafhankelijkheid van de Ksa te vergroten.⁶⁵

In 2020 is een project gestart om meer inzicht te krijgen in loterijen die via Facebookgroepen werden aangeboden, ook wel bekend als 'dippen' of 'diploterijen'. Dit project leidde tot een samenwerking met Facebook.

De Ksa heeft tot slot sinds 2016 een samenwerkingsverband met vier research partners. Hiermee haalt de Ksa wetenschappelijke kennis in huis. De research-partners ondersteunen medewerkers van de Ksa op het gebied van verslavingspreventie, regulering, toezicht en bestrijding van criminaliteit en illegaliteit.

Percepties

De andere toezichthouders die we in het kader van de evaluatie hebben gesproken, zijn over het algemeen (zeer) positief over het contact en de samenwerking met de Ksa.

Gemeenten die samenwerken met de Ksa zijn positief over het uitwisselen van kennis en de expertise die de Ksa inbrengt als ze meegaat op controles. Echter zouden ze graag zien dat de Ksa een actievere rol vervult in de handhaving. De Ksa zou vaker zelfstandig onderzoek moeten uitvoeren dat gemeenten in staat stelt om effectiever op te treden. De Ksa erkent dat de capaciteit te gering is, en dat als de handhavingcapaciteit wordt uitgebreid er meer kan worden gedaan aan de aanpak van illegale gokpraktijken en ondermijning. In paragraaf 3.2 staat dit uitgebreider toegelicht.

Waar vanuit de sector veel kritische geluiden klinken over het individuele contact tussen (mogelijke) vergunninghouders en de Ksa (zie paragraaf 3.1), zijn brancheorganisaties over het geheel genomen positiever over het contact dat ze zelf onderhouden met de Ksa. Zij herkennen de terughoudendheid bij de Ksa om in contact te staan met de sector, maar zien ook dat het contact op brancheniveau verbetert.

⁶⁵ Bron: door de Ksa ten behoeve van de evaluatie ingevulde zelfevaluatie.

5. Interne organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de interne organisatie. In paragraaf 5.1 behandelen we de interne governance bij de Ksa. Paragraaf 5.2 gaat over het onderwerp kosten en baten. Tot slot gaan we in paragraaf 5.3 in op risicomanagement.

We geven in elke paragraaf een overzicht van de belangrijkste feiten en vullen die aan met percepties van betrokkenen die we in dit onderzoek ophaalden. Onze duiding van de feiten en percepties volgt in hoofdstuk 6, waarin onze conclusies en aanbevelingen staan beschreven.

5.1. Interne governance

Feiten

De Ksa heeft sinds 1 oktober 2018 een zogenoemd directievoerend bestuur, bestaande uit twee personen. Voor die tijd had de Ksa drie parttime bestuurders en een directeur. De wijziging in bestuursvorm is doorgevoerd naar aanleiding van de vorige evaluatie. Daarin werd de aanbeveling gedaan om de bestuursvorm tegen het licht te houden, aangezien deze voor een kleine organisatie ‘relatief zwaar’ werd gevonden.⁶⁶

De Kansspelautoriteit kent sinds 2014 een Adviesraad. Deze raad geeft de Kansspelautoriteit gevraagd en ongevraagd advies. In de evaluatieperiode heeft de Adviesraad geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ongevraagd advies te geven. De Adviesraad komt vier keer per jaar bij elkaar, waarbij de Ksa onderwerpen voorbereid en de Adviesraad hierop reflecteert. Voorbeelden in de evaluatieperiode zijn de voorbereidingen op de Wet Koa, de Strategie 2020 – 2024, minderjarigen en kansspelverslaving en de inrichting van de organisatie na de marktopening van kansspelen op afstand.⁶⁷

Als gevolg van de invoering van de Wet Koa constateerde de Ksa dat de structuur van de organisatie niet meer bij de taken paste. Daarom is in 2021 een verandertraject gestart om te komen tot een nieuwe organisatie. In 2022 is dit verandertraject afgerond. Belangrijke wijzigingen zijn dat toezicht en vergunningverlening intern gescheiden zijn en dat er een afdeling Analyse en Onderzoek is opgezet om het datagedreven en risicogestuurde toezicht beter te kunnen ondersteunen. Ook zijn de afdelingen Communicatie & Strategie en Informatisering & Automatisering opgericht.

Percepties

De meeste gesprekspartners hebben geen beeld van het functioneren van de interne governance van de Ksa. Gesprekspartners die zich wel hebben uitgesproken over dit onderwerp (enkele vertegenwoordigers van aanbieders en het ministerie van JenV) zijn over het algemeen positief over de ervaring, expertise en coöperatieve houding van de bestuursleden.

Enkele keren is in gesprekken genoemd dat het goed is dat de Ksa een adviesraad en research partners heeft, waarmee expertise van buiten de organisatie wordt opgehaald. Daarbij is wel door sommige gesprekspartners opgemerkt dat het voor hen onduidelijk is wat de Ksa doet met de adviezen van de adviesraad en wat hiervan concrete resultaten zijn.

⁶⁶ Ksa (2019), [Jaarverslag 2018](#), p. 33.

⁶⁷ Jaarverslag Kansspelautoriteit 2020 en 2021.

5.2. Financiering en financiële functie

Feiten

Financiering

De Kansspelautoriteit wordt gefinancierd vanuit de kansspelheffing (zie artikel 33e van de Wet op kansspelen, officieel een bestemmingsheffing) en via vergoedingen voor het in behandeling nemen van vergunningen. Er is derhalve geen sprake van een reguliere financieringsstroom vanuit het ministerie van JenV. De geraamde kosten van de Kansspelautoriteit worden per kalenderjaar gedekt door de kansspelheffing. Indien gedurende het jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven, meldt de Ksa dit aan de eigenaar onder vermelding van de oorzaak van de verschillen. Toen in 2018 en 2019 deze situatie zich voordeed, heeft het ministerie een incidentele bijdrage verstrekt.

Baten en lasten

Tabel 6 bevat een uitsplitsing van de baten, lasten en investeringen van de Ksa in de periode 2017 – 2021. De stijging in de baten en lasten valt grotendeels toe te schrijven aan de voorbereidingen op en de inwerkingtreding van de Wet Koa.

	2017	2018 ⁶⁸	2019 ⁶⁹	2020 ⁷⁰	2021 ⁷¹
Baten (totaal)	€ 8.638.000,-	€ 8.937.000,-	€ 10.327.000,-	€ 8.829.000,-	€ 18.845.000,-
Kansspelheffingen	€7.446.000,-	€ 7.731.000,-	€ 8.084.000,-	€8.185.000,-	€ 14.688.000,-
Vergoedingen	€1.192.000,-	€ 1.128.000,-	€ 1.043.000,-	€ 644.000,-	€ 2.501.000,-
Bijdrage JenV	-	€ 78.000,-	€ 1.200.000,-	-	€ 1.656.000,-
Lasten	€ 8.507.000,-	€ 8.937.000,-	€ 10.327.000,-	€ 10.571.000,-	€ 17.233.000,-
Personeel	€ 6.333.000,-	€ 6.844.000,-	€ 7.337.000,-	€ 6.679.000,-	€ 8.306.000,-
Inhuur	€ 1.543.000,-	€ 667.000,-	€ 1.376.000,-	€ 1.754.000,-	€ 4.845.000,-
Huisvesting	€ 1.034.000,-	€1.008.000,-	€ 1.150.000,-	€ 910.000,-	€ 1.648.000,-
Organisatie	€344.000,-	€ 626.000,-	€ 653.000,-	€ 484.000,-	€ 449.000,-
Automatisering	€374.000,-	€ 351.000,-	€ 419.000,-	€635.000,-	€ 1.209.000,-
Afschrijvingen	€77.000,-	€ 59.000,-	€ 35.000,-	€81.000,-	€ 754.000,-
Rentekosten	€45.000,-	€ 39.000,-	€ 33.000,-	€28.000,-	€ 22.000,-
Activering ontwikkelingskosten	- €1.577.000,-	-€657.000,-	-€1.199.000,-	-	-
Bijzondere waardevermindering	€334.000,-	-	€ 523.000,-	-	-

Tabel 5. Baten en lasten Ksa jaarrekeningen (2017 - 2021).

⁶⁸ Ksa (2019), [Jaarverslag 2018](#), p. 42-43.

⁶⁹ Ksa (2020), [Jaarverslag 2019](#), p. 35-37.

⁷⁰ Ksa (2021), [Jaarverslag 2020](#), p. 29-32.

⁷¹ Ksa (2022), [Jaarverslag 2021](#), p. 33-34.

In de voorbereiding op de Wet Koa deden zich de verschillende ontwikkelingen op financieel terrein voor. In eerste instantie (2013) beoogde de Ksa de kosten van de voorbereiding op de Wet Koa te dekken vanuit de inkomsten uit toekomstige aanvullende kansspelheffingen na inwerkingtreding van de Wet Koa (online aanbieders). Eind 2019 is in het bestuurlijk overleg tussen het ministerie van JenV en de Ksa besloten om de investeringen ook terug te verdienen via toekomstige heffingen voor de speelcasino's en de kansspelautomatensector. In 2018 en 2019 verstreekte het ministerie van JenV een bijdrage. De bijdrage van JenV aan de Ksa was in 2018 € 78.000 en in 2019 € 1,2 miljoen. De Ksa ontving in 2019 de bijdrage van € 1,2 miljoen omdat zij in dat jaar een negatief exploitatieresultaat behaalde van € 1,2 miljoen, mede vanwege de voorbereidingen op de Wet Koa. In 2021 voorzag de Ksa een tekort van € 1,84 miljoen. In overleg met het ministerie van JenV is dit tekort middels vier maatregelen gedekt:⁷²

- Inkomsten uit verhoogde kansspelheffingen: € 0,44 miljoen vanaf 1 oktober 2021;
- Verslavingspreventiefonds: € 0,15 miljoen;⁷³
- Eigen bijdrage Ksa: € 0,10 miljoen;
- Bijdrage van het ministerie van JenV (DGSenB): € 0,70 miljoen.

Accountantscontroles

De accountantscontrole van de Ksa over het jaar 2017 geeft een positief beeld. De accountantscontrole schetst dat de Ksa aan alle eisen voldoet die aan een jaarrekening worden gesteld. Ook schetst de accountantscontrole dat de Ksa voldoet aan de eisen op het gebied van rechtmatigheid die onder meer de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen, de Wet Normering Topinkomens (WNT) en Europese aanbestedingsregels stellen. Voor de aanbestedingen tussen de €30.000 en €209.000 waar een meervoudige onderhandse procedure voor is verplicht, schetst de accountant dat de Ksa plausibele argumenten had om niet aan deze verplichting te voldoen. Die argumenten sluiten volgens de accountant aan bij uitzonderingen die de Aanbestedingswet toestaat bij dergelijke aanbestedingen.

Ook de accountantscontroles over de jaren 2018 en 2019 geven een positief beeld. De Ksa voldoet in beide jaren aan alle eisen die aan een jaarrekening worden gesteld. Bovendien heeft de Ksa de bevindingen die uit de accountantscontroles volgden afdoende opgevolgd. In beide jaren zijn geen rechtmatigheidsproblemen geconstateerd. Aandachtspunten in 2018 waren een negatieve egaliseringsreserve en de inschatting van de benodigde voorzieningen voor uitstromend personeel. In 2019 was opnieuw de negatieve egaliseringsreserve een aandachtspunt. Daarnaast ontstond er door ontvangen boetes een hoge stand van de liquide middelen en bleek dat de Werkkostenregeling-administratie niet voldeed (wat de Ksa ten tijde van de controle heeft opgepakt). Verder waren de bijdragen van het ministerie van JenV voor exploitatietekorten en het terugverdienen van investeringen voor Koa middels heffingen belangrijke onderwerpen in de accountantscontrole van 2019.

De accountantscontrole van de Ksa over het jaar 2020 geeft eveneens een positief beeld, onder meer over de kwaliteit van de administratieve organisatie, de interne beheersing en de schattingen. Als aandachtspunt is genoemd dat de afschrijvingen op de investeringen de komende jaren de liquiditeitspositie van de Ksa onder druk kunnen zetten. Een belangrijke vraag is hoe de Ksa de negatieve egaliseringsreserve in de toekomst gaat omkeren. De Ksa gaat ervan uit dat de lening wordt terugbetaald door middel van de verhoging van de kansspelheffingen. De accountant benoemt verder dat door het groeiende toezichtveld, met de inwerkingtreding van de Wet Koa, en nieuwe technologische ontwikkelingen nieuwe risico's en uitdagingen voor de Ksa ontstaan. Het waar nodig bijsturen op die risico's en uitdagingen door de raad van bestuur is van groot belang, aldus de accountant.

⁷² Ministerie van JenV (2021). Definitieve instemmingsbrief jaarplan en begroting 2021, p. 1;

⁷³ Realisatie aangeleverd door de Ksa.

De accountantscontrole over het jaar 2021 benoemt een onrechtmatigheid van €948.844,-. De onrechtmatigheid zit in het niet voldoen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor één contract. De Ksa heeft eerder aan de eigenaar laten weten niet te voldoen aan de aanbestedingsrichtlijnen om (grote) risico's voor de continuïteit van de bedrijfsvoering richting de inwerkingtreding van Wet Koa bij de Ksa zoveel mogelijk te beperken. De Ksa zag een groot risico als wel de Europese aanbestedingsrichtlijnen zouden zijn gevolgd, namelijk dat de planning van de Ksa richting de inwerkingtreding van de Wet Koa niet gehaald zou worden. De eigenaar (de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van JenV) heeft de Ksa verzocht de aanbestedingswetgeving op de juiste wijze toe te passen, en de onrechtmatigheid zo snel mogelijk op te lossen. In het accountantsverslag over 2020 wordt net als in 2021 de negatieve egaliseringsreserve en de mogelijke impact op de liquiditeitspositie van de Ksa in de komende jaren benoemd als risico. Tot slot is door de accountant geconcludeerd dat de financiële functie binnen de Ksa behoefte heeft aan structurele versterking, om zodoende de kwaliteit van de financiële huishouding en verslaggeving te verbeteren.

Percepties

De Ksa benoemt als uitdaging dat in de voorbereiding op de Wet Koa de kosten voor de baten uitliepen. De organisatie is in gereedheid gebracht voor de uitvoering van een wet die verschillende keren is uitgesteld. Over meerdere jaren is veel geïnvesteerd in medewerkers, nieuwe werkprocessen en instrumenten die pas in 2021 in de lucht zijn gegaan (bijvoorbeeld het inrichten voor een online portaal voor vergunningsverlening, Cruks en het Loket Kansspelen). Het is gelukt om die investeringen te doen binnen de geldende financiële kaders, getuige de geaccordeerde jaarrekeningen.

In een aantal gesprekken zijn zorgen geuit over de financiële functie van de Ksa. Deze gesprekspartners wijzen op voorbeelden van slordigheden en onjuistheden in financiële overzichten en interne begrotingen van de Ksa. De Ksa heeft aangegeven dat naar aanleiding van de opmerkingen van de accountant in het accountsverslag 2021 een begin is gemaakt met het versterken van de financiële functie.

Zowel in gesprekken bij de Ksa als bij het ministerie van JenV is ingegaan op de negatieve egaliseringsreserve. De afschrijvingen op de investeringen kunnen de komende jaren de liquiditeitspositie van de Ksa onder druk zetten. Beide organisaties onderkennen het risico dat de accountant benoemt. Het is een terugkerend onderwerp in de financiële gesprekken tussen de Ksa en het ministerie. Daarin wordt gesproken over de beheersing van dit risico op basis van financiële rapportages met daarin meerjarenplanningen en liquiditeitsoverzichten.

De Ksa is tot slot van mening dat de kansspelheffing ingewikkeld is vormgegeven door de verschillende grondslagen per soort aanbieders. Bijvoorbeeld, voor loterijen wordt de omzet als de grondslag gehanteerd en voor speelautomaten zijn de aantallen speelautomaten de grondslag. De Ksa zou idealiter willen toewerken naar één grondslag, waarmee de administratieve lasten voor zowel de Ksa als aanbieders wordt beperkt.

5.3. Risicomanagement

Feiten

Het interne risicomanagement van de Ksa beschrijven we in algemene zin en specifiek voor de voorbereiding op de Wet Koa.

Risicomanagement algemeen

Sinds 2017-2018 brengt de Ksa de (interne) risico's in kaart en worden die twee keer per jaar besproken met het MT en de RvB. In een matrixstructuur weegt de Ksa de risico's op zowel de kans dat een risico optreedt, als de gevolgen die de risico's hebben voor de Ksa. Uit de weging komt een inschatting welke prioriteit het risico

moet hebben om het risico te beheersen of te voorkomen. De risicorapportage is een vast onderdeel van de Planning en Control-cyclus en wordt twee maal per jaar uitgebracht, één keer over het jaar tot en met juni en één keer tot en met december.

Risicomanagement Wet Koa

In de voorbereiding op de Wet Koa is gebruik gemaakt van een rapportage waarin de voortgang beschreven stond wat betreft de voorbereiding op de wet, zodat daarop kon worden bijgestuurd (de 'verkeerslichtenrapportage'). Onderdeel van de verkeerslichtenrapportage is dat per Koa-project een update beschreven stond van de voortgang van het project, met een verkeerslicht dat tot dan toe behaalde voortgang uitbeeldde.

Naast risico's voor de projecten werden ook algemene risico's benoemd bij de voorbereiding op de wet, inclusief mitigerende maatregelen. Daarnaast stonden in deze rapportage alle concrete mijlpalen opgenomen voor te bereiken (deel)resultaten in de voorbereiding op de wet.

De rapportage is in de eerste plaats bedoeld voor de raad van bestuur van de Ksa en werd tevens ter informatie gedeeld met het ministerie van JenV. De rapportage werd structureel met het ministerie van JenV ten tijde van de voorbereiding besproken.

Percepties

Het beeld op basis van verslagen van bijeenkomsten waarin de verkeerslichtenrapportage werd besproken, is dat betrokkenen de kwaliteit van de rapportage zagen toenemen.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Kansspelautoriteit (Ksa). Daarnaast is de governance van de Ksa onderzocht.

De taken van de Ksa zijn het reguleren van de kansspelmarkt (vergunningverlening), het uitoefenen van toezicht en handhaving, het bevorderen van verslavingspreventie, het geven van voorlichting en informatie en het tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders. Door de uitvoering van deze taken levert de Ksa een bijdrage aan de doelen van het kansspelbeleid: het beschermen van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan/bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

De mate waarin de Ksa met de uitvoering van haar taken bijdraagt aan de beleidsdoelen is niet exact vast te stellen. Een reden hiervoor is dat de doelen niet zodanig zijn geoperationaliseerd dat ze meetbaar zijn. Andere redenen zijn dat de benodigde informatie niet beschikbaar is (bijvoorbeeld het aantal kansspelverslaafden) en dat de Ksa niet de enige is die invloed heeft op het doelbereik. We hebben ons in deze evaluatie daarom gericht op de *manier* waarop de Ksa haar taken uitvoert. Bij het beoordelen van taakuitvoering door de Ksa zijn de zes principes van goed toezicht, zoals opgenomen in de toezichtvisie “*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*”, als uitgangspunt genomen.

De periode die deze evaluatie beslaat (2017 – 2021) was voor de Ksa een roerige tijd. Deze periode kenmerkte zich door de voorbereidingen op, en uiteindelijk de inwerkingtreding van, de Wet Koa. De Ksa heeft er taken bijgekregen en de organisatie is gegroeid (van ongeveer 70 fte in 2017 naar ruim 90 fte in 2021). Het parlementaire proces rondom de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft lang geduurd en was op verschillende momenten onzeker (qua timing en inhoud). Dit heeft de organisatie voor een langere periode onder druk gezet. Tegen deze achtergrond moeten de conclusies van de evaluatie worden gelezen.

Hierna behandelen we per onderwerp de conclusies. De aanbevelingen hebben we opgenomen in kaders.

6.1. Uitvoering wettelijke taken

Missie, prioritering en risicogestuurd toezicht

De Ksa werkt vanuit een kernachtige missie en uitgeschreven marktvisie. De Ksa heeft een proces ingericht om risicogestuurd toezicht te houden. Er wordt een risicobeoordeling gedaan door middel van expertmeetings en onderlinge weging. Op basis daarvan stelt de Ksa jaarlijks toezichtagenda's op. Hierin is beschreven welke prioriteiten in dat jaar centraal staan binnen het toezicht. Specifiek voor het illegaal online kansspelaanbod hanteert de Ksa een handhavingsbeleid waarin is beschreven hoe ze bepaalt welke mogelijke overtreding ze in onderzoek zal nemen.

Hoewel er dus een proces is ingericht voor het bepalen van risico's en het stellen van prioriteiten, concluderen we dat het risicogestuurd toezicht verder ontwikkeld dient te worden. Allereerst valt op dat prioriteiten die gesteld worden (in de toezichtagenda's) vrij algemeen zijn en dicht aanliggen tegen de kerntaken van de Ksa (bijvoorbeeld: verslavingspreventie, tegengaan illegaal aanbod en criminaliteit). Ook waren de prioriteiten in de periode 2017 – 2020 steeds hetzelfde, zij het dat er in 2018 één extra prioriteit was toegevoegd. Daarnaast heeft het risicogestuurd toezicht de laatste jaren beperkt aandacht gekregen. De Ksa geeft zelf aan dat de doorontwikkeling van het instrumentarium voor risicogestuurd toezicht in 2020 op een laag pitje heeft gestaan.

Dit vanwege de voorbereiding op de behandeling van vergunningaanvragen. De afweging is gemaakt om geen nieuwe toezichtagenda op te stellen voor 2021.

Daar komt bij dat de Ksa gedurende de evaluatieperiode haar missie heeft aangepast, maar de betekenis daarvan in de praktijk beperkt lijkt. Om duidelijk(er) te maken dat de consument centraal staat is de missie in 2020 gewijzigd van 'Veilig spelen op een eerlijke markt' naar 'Veilig spelen'. In plaats van als doel, wordt een eerlijke markt vooral als middel gezien om ervoor te zorgen dat de consument veilig kan spelen. Hiermee koos de Ksa ervoor om de focus explicieter te leggen op de consument en minder op de aanbieders. In de praktijk is bijvoorbeeld wel terug te zien dat er minder individueel contact is met aanbieders. Maar de wijziging van de missie heeft niet geleid tot een zichtbare verandering in het risicogestuurde toezicht en de daaruit volgende prioriteitstelling.

Aanbeveling 1: We bevelen de Ksa aan het risicogestuurde toezicht verder te versterken. De Ksa is hier reeds mee bezig (zo is begin 2021 binnen het programma *Toezicht na Koa* gestart met een verbeteringsplan met betrekking tot het risicogestuurd toezicht).

De versterking van het risicogestuurde toezicht is nodig om toezichtsprioriteiten beter te kunnen bepalen en onderbouwen, maar ook om het draagvlak daarvoor te vergroten. De versterking betreft verschillende fasen en aspecten, zoals de beoordeling van risico's, de betrokkenheid van stakeholders bij de beoordeling en de daarop gebaseerde keuzes, en het inzicht in de inzet en effecten van formele en informele maatregelen. Het versterken van risicogestuurd toezicht maakt het ook beter mogelijk om met het ministerie en stakeholders in gesprek te gaan over de consequenties van wijzigingen in de prioritering.

Toezicht en handhaving

Als toezichthouder ziet de Ksa toe op de naleving van wettelijke normen. De Ksa beschikt daarbij over verschillende toezichtinstrumenten, variërend van informele beïnvloeding tot de inzet van formele handhavingsbevoegdheden. In een evaluatie als deze is het van belang om te kijken hoe een toezichthouder die instrumenten en bevoegdheden inzet. Het gaat dan over het bewaken van de balans tussen proactief en preventief (dialogo aangaan, voorlichting geven d.m.v. publicatie van leidraden, veel gestelde vragen en interpretaties) en reactief en repressief (handhavend, corrigerend) optreden. Het gaat ook over de vraag hoe de toezichthouder omgaat met situaties die weliswaar niet illegaal zijn, maar wel maatschappelijke schade veroorzaken in de ogen van de toezichthouder. En bijvoorbeeld of de toezichthouder bij vermeende overtredingen durft door te pakken (niet risico-avers) maar ook niet te riskant en rigoureuus optreedt.

De evaluatie biedt onvoldoende inzicht om over de invulling van het toezicht door de Ksa een afgewogen inhoudelijk oordeel te geven. Daarvoor ontbreekt het aan de benodigde informatie. We weten bijvoorbeeld dat de Ksa gebruik maakt van zowel formele als informele instrumenten. We weten ook dat de Ksa maatschappelijk onwenselijke situaties onder de aandacht heeft gebracht en hierop heeft geacteerd. Hierdoor is meer duidelijkheid gekomen over wat wel en niet illegaal is. Ook is hierdoor bijgedragen aan het wegnemen en voorkomen van dergelijke situaties. Maar met name over de inzet van informele toezichtinstrumenten is weinig informatie beschikbaar. Evenmin over de resultaten en effecten van (het formele en informele) toezicht en het juridisch track record van de Ksa. De Ksa rapporteert niet op geaggregeerd niveau over de aard en uitkomsten van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures. Noch over de slagingspercentages van die procedures. Door het ontbreken van informatie is de invulling van het toezicht en de handhaving door de Ksa beperkt navolgbaar. Het is belangrijk om de transparantie op dit punt te vergroten, zodat beter kan worden beoordeeld of de optimale instrumentenmix is ingezet (variërend van preventief tot repressief).

Inzicht in de inzet, resultaten en effecten van het toezicht stelt de Ksa ook beter in staat om te beoordelen of de juiste prioriteiten zijn gesteld en die prioriteiten naar buiten toe te verantwoorden. De vraag of de Ksa effectiever had kunnen optreden tegen illegaal aanbod en meer had moeten doen aan het toezicht op

vergunninghouders valt nu niet te beantwoorden. Dit zijn wel vragen die door verschillende gesprekspartners zijn ingebracht.

Hierbij tekenen wij aan dat het in vergelijkbare evaluaties, bij andere toezichthouders, wel vaker lastig is gebleken om tot een duidelijk oordeel te komen over de invulling van het toezicht. Het is ook vaak geen kwestie van goed of fout. Maar, bij de Ksa is opvallend weinig informatie beschikbaar waarop een oordeel kan worden gebaseerd.

Aanbeveling 2: We bevelen de Ksa aan om aandacht te besteden aan de monitoring van informatie over de inzet, resultaten en effecten van het toezichtinstrumentarium. Deze informatie is niet alleen van belang voor het bepalen van de optimale instrumentenmix, maar ook voor het bieden van transparantie en het afleggen van verantwoording.

Informatievoorziening, IT en datagedreven toezicht

Data en onderliggend IV/IT zijn van toenemend belang voor de Ksa. Het huidige bestuur van de Ksa heeft na aantreden (in 2018) datagedreven toezicht benoemd als prioriteit.

We concluderen dat er op het gebied van IV/IT sindsdien stappen zijn gezet. Onder andere met de IV-visie, het programma AO/IV en IT-projecten in het kader van de implementatie van de Wet Koa. Organisatorisch is IV/IT ook beter ingebed in de organisatie, met vanaf 2022 aparte afdelingen voor Informatisering & Automatisering en Analyse & Onderzoek. De extra aandacht voor IV/IT heeft geresulteerd in de digitalisering van procedures en nieuwe digitale systemen en instrumenten. Hiervan zijn het online portaal vergunningverlening Koa, de Controledatabank en Cruks de meest zichtbare voorbeelden. Opvallend is dat digitalisering bij de Ksa vooral betrekking heeft op de online markt voor kansspelen en minder op het bestaande landgebonden aanbod. Dit is nog een direct gevolg van de focus op de Wet Koa in de evaluatieperiode.

Met de doorontwikkeling op het gebied van IV/IT zijn belangrijke randvoorwaarden gecreëerd voor datagedreven toezicht door de Ksa. Wat betreft de daadwerkelijke invulling van datagedreven toezicht staat de Ksa echter pas aan het begin. Meest in het oog springend voorbeeld is de Controledatabank. Die bevat een schat aan data, maar er ligt nog geen duidelijk plan hoe die data kan worden benut voor het uitvoeren van de toezichtstaken van de Ksa. Een waarschijnlijke verklaring is dat de focus te veel operationeel is geweest. Die lag op het ontwikkelen van een procedure of instrument dat voldoet aan de technische en functionele eisen in plaats van op het achterliggende doel.

De wet is als uitgangspunt genomen. Er is te weinig aandacht geweest voor, en gestuurd vanuit, een lange-termijn strategisch perspectief: *Hoe ziet de markt eruit na de implementatie van de Wet Koa? Hoe kan de Ksa daarop effectief (datagedreven) toezicht houden? Welke data hebben we daarvoor nodig, en welke digitale procedures en instrumenten passen daarbij en hoe moeten die worden ingevuld? En tot slot: Hoe moeten we het implementatieprogramma voor de Wet Koa hierop inrichten?*

Aanbeveling 3: We bevelen de Ksa aan om een strategie te ontwikkelen voor de invulling van het datagedreven toezicht, waarin een duidelijke vertaalslag wordt gemaakt van de toekomstige invulling van het toezicht naar werkwijze, instrumentarium en personeel.

Bevorderen van verslavingspreventie

Eén van de wettelijke taken van de Ksa is het bevorderen van verslavingspreventie. Dit doet de Ksa door 1) toe te zien op vergunninghouders (die een zorgplicht hebben), 2) te werken aan de bewustwording van de risico's die er aan kansspelen kleven, en 3) te stimuleren dat organisaties samenwerken om te voorkomen dat consumenten kansspelverslaafd raken. De Ksa heeft de rol op het gebied van verslavingspreventie in de evaluatieperiode nader ingevuld. Dit was mede naar aanleiding van een aanbeveling uit de vorige evaluatie van

de Ksa. De Ksa heeft onder andere een visie op de coördinerende rol van de Ksa op het gebied van verslavingspreventie opgesteld (in 2017) en een *Leidraad zorgplicht* gepubliceerd (in 2019), die in 2021 is opgegaan in de Beleidsregels verantwoord spelen. Ook bij de implementatie van de Wet Koa zijn stappen gezet, zoals het actualiseren van de *Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten*, het stellen van aanvullende kaders via de *Beleidsregels verantwoord spelen*, Cruks en het beheren van het Verslavingspreventiefonds.

De omvang van de problematiek is niet precies in beeld. Het aantal mensen dat in behandeling is voor kansspelverslaving is onbekend, omdat cijfers hierover sinds 2016 niet meer verzameld worden voor registratie in het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). De reden hiervoor is het ontbreken van een wettelijke grondslag. Deze is inmiddels gecreëerd. Er wordt momenteel (najaar 2022) aan gewerkt om de cijfers opnieuw in beeld te brengen. Het ontbreken van cijfers omtrent kansspelverslaving bemoeilijkt het vellen van een oordeel over verslavingspreventie en de rol die de Ksa daarbij vervult. Op grond van gesprekken kunnen we echter concluderen dat er reden is tot zorg.

Ten eerste zijn er vanuit zowel de Ksa zelf als vanuit het ministerie, organisaties op het gebied van verslavingspreventie en -zorg en kansspelaanbieders signalen gekomen dat de aanpak van kansspelverslaving op een aantal punten beter moet. Het proces van inschrijven in Cruks werkt nog niet goed (met name als kansspelaanbieders iemand willen inschrijven), registraties in Cruks worden soms door aanbieders genegeerd en de invulling van de zorgplicht door aanbieders schiet tekort (maatregelen van aanbieders om verslaving te voorkomen of te beperken zijn soms onvoldoende).

Ten tweede zijn de verwachtingen van de coördinerende rol van de Ksa hooggespannen, maar heeft de Ksa in de praktijk moeite om partijen (letterlijk en figuurlijk) bij elkaar te brengen. De Ksa heeft in 2017 een visie op haar coördinerende rol uitgewerkt, maar deze blijkt in de praktijk niet tot het gewenste resultaat te leiden. Er is sprake van een lastig speelveld, waarin de opvattingen en standpunten van kansspelaanbieders, ervaringsdeskundigen en organisaties voor verslavingspreventie en -zorg over de aanpak van verslavingspreventie uiteenlopen. Verschillen van inzicht blijken lastig te overbruggen. Sommige organisaties willen zelfs niet met elkaar om tafel. Vervolgens wordt er vooral naar de Ksa gekeken voor het nemen van initiatief en het aanpakken van problemen. Die beschikt niet over de capaciteit en bevoegdheden om alles (meteen) zelf op te pakken (nog los van de vraag of de Ksa daarvoor altijd de juiste partij is). Met als gevolg dat er gaten vallen in de aanpak van verslavingspreventie. Om te beginnen zou het helpen om de coördinerende rol van de Ksa te verduidelijken, zodat een realistischer verwachtingspatroon ontstaat over wat de Ksa wel en niet kan doen (en waarvoor andere organisaties aan de lat staan). De visie van de Ksa over verslavingspreventie bevat een beschrijving van de rolverdeling, maar die staat onvoldoende bij stakeholders op het netvlies. Daarnaast kan de Ksa het overleg met partijen structureler en transparanter invullen. Hierbij is het van belang om ook terug te koppelen wat de Ksa doet met adviezen die in overleggen gegeven worden (iets wat nu niet altijd gebeurt).

Ten derde is beleidsmatig de rolverdeling op het gebied van preventie van kansspelverslaving niet optimaal ingevuld. Het ministerie van JenV is integraal verantwoordelijk voor het kansspelbeleid. Het ministerie van VWS wordt betrokken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het verslavingspreventie- en zorgbeleid. Kansspelverslaving zit op het grensvlak en dreigt beleidsmatig tussen wal en schip te raken. Het ministerie van JenV beschikt niet over expertise ten aanzien van verslavingspreventie. Het ministerie van VWS beschikt wel over deze expertise en heeft een netwerk op het gebied van verslavingspreventie, maar geeft geen prioriteit aan kansspelverslaving. Voor de Ksa betekent dit dat het dossier sterk op haar leunt, terwijl haar mogelijkheden gelimiteerd zijn (ze is immers toezichhouder en coördinator en niet ook beleidsmaker). Ook leidt deze rolverdeling ertoe dat er onderwerpen zijn waarover veel partijen zich zorgen maken, maar waarbij de Ksa en het ministerie van JenV van elkaar verwachten dat er meer op gebeurt. Specifiek is dit het geval in de kwestie van de invulling van de zorgplicht. De Ksa heeft er meerdere keren op gewezen dat nadere invulling nodig is, en verwijst hierbij naar de wetgever. Het ministerie van JenV merkt op dat de Ksa ook nadrukkelijker

kan kijken wat ze als regulator en toezichthouder zelf al kan doen: de Ksa zou nu zelf al een beleidsregel kunnen maken voor speellimieten op grond van de zorgplichtbepaling in de Wok.

Aanbeveling 4:

We bevelen ten eerste aan dat de Ksa en de ministeries van JenV en VWS een structureel overleg instellen over het bevorderen van verslavingspreventie.

Vervolgens is belangrijk dat de Ksa en de ministeries samen met stakeholders (verslavingspreventie- en zorginstellingen, ervaringsdeskundigen, kansspelaanbieders) komen tot een passende, effectieve en werkbare rolverdeling. Hierbij is van belang dat de kennis die er is (bij het ministerie van VWS en bij andere organisaties) over het voorkomen van verslavingen optimaal benut wordt, en dat eerst bepaald wordt *wat* er nodig is om verslavingen te voorkomen (door te denken vanuit de maatschappelijke opgave), en vervolgens *welke* partij welke activiteiten voor haar rekening neemt.

De volgende stap die we voor de Ksa aanbevelen is het uitwerken van een nieuwe strategie, waarin de Ksa aangeeft hoe ze invulling gaat geven aan de geëxpliciteerde rol. Ook daarbij is het van belang hierover te communiceren richting stakeholders, zodat meer duidelijkheid en een realistischer verwachtingspatroon ontstaat over de rol van de Ksa.

Tot slot bevelen we de Ksa aan om te zoeken naar manieren om in gesprek te blijven met de organisaties op het gebied van verslavingspreventie, om de kennis en expertise van deze organisaties optimaal te kunnen benutten. Transparantie is hierbij belangrijk, door agenda's en verslagen van overleggen op de website te publiceren en door ook terug te koppelen wat is gedaan met suggesties en aanbevelingen van de organisaties.

Voorlichting en informatievoorziening

Het geven van voorlichting en informatie over kansspelgerelateerde zaken is een wettelijke taak van de Ksa.⁷⁴ Naast het doorlopend informeren van marktpartijen en direct betrokkenen gaat het hierbij om voorlichting en informatievoorziening richting het brede publiek. De Ksa publiceert bijvoorbeeld nieuwsberichten en heeft een publiekstelefoon. In totaal waren er in de evaluatieperiode jaarlijks tussen de 2000 en 3600 contactmomenten met het brede publiek.

De Ksa heeft de informerende/voorlichtende rol bewust niet uitgebreider ingevuld dan nu het geval is. Die keuze is verklaarbaar, gezien de omvang van het takenpakket van de Ksa, de complexiteit van goede informatievoorziening en de extra werkzaamheden door de voorbereiding op de Wet Koa. Tegelijkertijd constateren we dat stakeholders met verschillende perspectieven (marktpartijen, organisaties op het gebied van verslavingspreventie, het ministerie van JenV) graag een actievere rol van de Ksa zien. Net als bij verslavingspreventie lopen de verwachtingen van stakeholders over de rolinvulling van de Ksa bij voorlichting en informatievoorziening uiteen met wat de Ksa wil en kan bieden.

Aanbeveling 5: We bevelen de Ksa aan om de rol aangaande voorlichting en informatievoorziening helder af te bakenen en af te stemmen met stakeholders, zodat expliciet en duidelijk is welke informerende en voorlichtende taken de Ksa wel (en niet) oppakt.

⁷⁴ Kansspelautoriteit (2019). *Jaarverslag 2018*.

6.2. Voorbereiding op de Wet Koa

Het parlementaire proces rondom de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft lang geduurd. In 2013 is reeds een internetconsultatie georganiseerd en in 2016 is het wetsvoorstel aangenomen in de Tweede Kamer. In 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan en in april 2021 is de Wet Koa uiteindelijk in werking getreden. Tot op een laat moment was sprake van wijzigingen in, en aanvullingen op, de regelgeving, resulterend in de vaststelling van het besluit Koa en de ministeriële regeling Koa in februari 2021. De beleidsregels en technische eisen van de Ksa moesten daarna nog worden aangepast op de laatste wijzigingen in de regelgeving. Op 1 oktober 2021 ging de markt open.

De aanstaande Wet Koa heeft grote impact gehad op de Ksa. De Ksa heeft van de voorbereiding op de Wet Koa haar absolute nummer-één-prioriteit gemaakt. Binnen de Ksa zijn verschillende programma's opgezet en uitvoeringsprojecten opgestart. De bestaande taken van de Ksa vroegen tegelijkertijd ook aandacht. Zo moesten op het hoogtepunt van de implementatie vele honderden lopende vergunningen worden vernieuwd. Daarnaast was de Ksa verwickeld in verschillende rechtszaken. De druk op de organisatie was hierdoor tijdens de hele onderzoeksperiode, maar met name in de laatste jaren, hoog. Eerder hebben we vastgesteld dat dit ten koste is gegaan van de uitvoering van bepaalde primaire taken op het gebied van toezicht en handhaving.

Na een rommelige periode, waarin programma's en projecten binnen de Ksa – mede door de vertraging in de behandeling van het wetsvoorstel – nu eens versnelden en dan weer vertraagden (inclusief personele wisselingen), kwam de implementatie van de Wet Koa bij de Ksa vanaf ongeveer 2020 op stoom. In algemene zin ontstaat het beeld van een organisatie die onder lastige omstandigheden hard heeft gewerkt en in de eindfase in relatief korte tijd veel voor elkaar heeft gekregen. Concreet gaat het om het ontwikkelen en implementeren van bijvoorbeeld de Controle Data Bank (CDB), de Geaggregeerde Databank Toezicht (GDT), het registratiesysteem Cruks, het portaal vergunningverlening KOA en de behandeling van de online vergunningaanvragen. Intern zijn hiervoor nieuwe procedures en werkprocessen ingericht, uiteindelijk resulterend in een nieuwe organisatie-inrichting in 2022.

De openstelling van de markt verliep desondanks niet vlekkeloos. De Ksa heeft er met het oog op het creëren van een *level playing field* voor gekozen om de vergunningen gelijktijdig te verlenen. Aanbieders hadden daardoor pas zeer kort voor het opengaan van de markt zekerheid over de uitkomst van hun vergunningaanvraag. Dit heeft ze beperkt bij het treffen van voorbereidingen. Ook ervoeren aanbieders problemen met Cruks. Dat systeem liep op de eerste dag vast. De les die hieruit valt te trekken is dat de Ksa – onder tijdsdruk – te optimistisch is geweest. Ze had meer rekening moeten houden met mogelijke tegenvallers, onverwachte situaties en beperkingen in het implementatietraject. Achteraf heeft de Ksa bijvoorbeeld te weinig tijd gehad om nieuwe systemen volledig te testen, deels ook door juridische beperkingen. De risicomangementsystematiek is in de evaluatieperiode verbeterd, maar heeft de problemen bij de openstelling van de markt niet kunnen voorkomen.

Aanbeveling 6: We bevelen de Ksa aan om een evaluatie uit te voeren van het implementatietraject van de Wet Koa, en lessen daaruit te betrekken in toekomstige wetgevingstrajecten en andere verandertrajecten.

6.3. Samenwerking, governance en organisatie

Samenwerking

De Ksa werkt zowel internationaal als nationaal samen met andere organisaties. Nationaal onder meer in het Wwft-toezichthoudersoverleg en het Markttoezichthoudersberaad en internationaal in GREF en IAGR. Ook heeft de Ksa samenwerkingsovereenkomsten gesloten met bijvoorbeeld andere markttoezichthouders. De

samenwerking met toezichthouders nationaal en internationaal is nuttig. Er wordt kennis gedeeld en er worden relevante ontwikkelingen besproken. Dit heeft de Ksa bijvoorbeeld geholpen bij de voorbereidingen op de Wet Koa.

Nationaal werkt de Ksa samen met gemeenten bij de aanpak van het lokale illegale aanbod. In de evaluatieperiode heeft de Ksa gemeenten ondersteund met kennis en expertise en op verzoek deelgenomen aan lokale handhavingsacties. De ondersteuning die de Ksa biedt aan gemeenten is nuttig, maar een actievere rol van de Ksa is gewenst. Vanwege andere prioriteiten was de beschikbare handhavingscapaciteit bij de Ksa beperkt. De Ksa heeft in de laatste jaren van de evaluatieperiode daardoor geen zelfstandig onderzoek meer uitgevoerd naar lokaal illegaal aanbod. Het zijn echter de uitkomsten van dergelijke onderzoeken die gemeenten in staat stellen om effectiever op te treden tegen illegale gokpraktijken en ondermijning. De Ksa erkent dat de capaciteit te gering is, en dat capaciteitsuitbreiding de slagkracht van de gezamenlijke lokale handhaving verbetert.

Aanbeveling 7: We bevelen de Ksa aan om in gesprek te gaan met gemeenten over hun verwachtingen van de Ksa, en te expliciteren wat de Ksa wel en niet kan doen. Ook raden we de Ksa aan om te bekijken of het mogelijk en wenselijk is om binnen de prioritering meer capaciteit beschikbaar te maken voor lokale handhaving, zodat meer gedaan kan worden aan de aanpak van landgebonden illegale kansspelen en ondermijning via kansspelen.

Voor de samenwerking met de sector geldt dat zowel de samenwerking met kansspelaanbieders als de samenwerking met partijen in het verslavingspreventieveld van belang is. De samenwerking met die laatste groep beschrijven we onder het kopje *Voorkomen van kansspelverslaving*. We concluderen dat voor beide groepen geldt dat het contact tussen de Ksa en de betrokken partijen niet optimaal is en dat de Ksa een positiever beeld heeft van de samenwerking dan de betrokken partijen.

Wat betreft de samenwerking met kansspelaanbieders, stond de Ksa in de evaluatieperiode voor een uitdaging. Bestaande vergunninghouders en toekomstige aanbieders wilden graag nauw contact onderhouden met de toezichthouder. Dat contact met kansspelaanbieders ligt echter gevoelig. Bovendien vroeg de opening van de online markt om een zorgvuldige aanpak met een level playing field voor alle nieuwe vergunninghouders, waarbij alle partijen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Dit alles heeft gevolgen gehad voor hoe de Ksa met vergunninghouders en vergunningaanvragers communiceerde. De Ksa heeft er bewust voor gekozen om de communicatie met vergunninghouders en vergunningaanvragers anders in te richten en minder direct contact te onderhouden. Bijvoorbeeld door de vaste accounthouders per kansspelaanbieder af te schaffen. De Ksa stemt af met brancheorganisaties, betreft individuele aanbieders waar nodig en haalt zo naar eigen zeggen voldoende informatie op. De reden hiervoor is dat de Ksa op meer afstand wil staan van de aanbieders, om zo de schijn van verkleving (*regulatory capture*) te voorkomen. Deze argumentatie is op zichzelf goed te volgen. Tegelijkertijd zorgt het gebrek aan contact voor een verlies aan draagvlak voor het optreden van de Ksa en mogelijk mist de Ksa hierdoor ook informatie. Juist in een deels nieuwe markt, waarbij de invulling van het toezicht nog in ontwikkeling is, is het belangrijk om goed voeling te houden met de markt en ligt er voor de toezichthouder een rol om guidance te bieden (deels via brancheorganisaties en deels direct richting aanbieders). Toegankelijkheid is nuttig voor zowel marktpartijen, met legitieme vragen, als de toezichthouder, met een behoefte aan kennis. De conclusie is dat het stakeholdermanagement beter kan worden uitgewerkt.

Aanbeveling 8: We bevelen de Ksa aan om het stakeholdermanagement te verbeteren, onder andere door een regulier overleg in te richten met vertegenwoordigers van aanbieders. Om daarbij de schijn van beïnvloeding te voorkomen is transparantie belangrijk. We bevelen daarom aan om agenda's en verslagen van de overleggen op de website te publiceren. Op deze manier kan de Ksa zowel onafhankelijk als benaderbaar optreden.

Externe governance

Voor de externe governance geldt dat in de evaluatieperiode belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit betreft het organisatorisch onderbrengen van de Ksa binnen het zogenaamde sturingsmodel van het ministerie van JenV (in 2019). De relatie is sindsdien geprofessionaliseerd en de betrokkenen (de Ksa, verschillende directies binnen JenV) vinden steeds meer hun rol. Over de samenwerking tussen de Ksa en het ministerie van JenV gedurende de voorbereiding op de Wet Koa concluderen we dat de samenwerking over het algemeen constructief is verlopen.

Nog steeds schuurt het soms in de samenwerking. Wat opvalt is dat de betrokkenen op bestuurlijk niveau positiever zijn en fricties met name plaatsvinden tussen de medewerkers van de Ksa en het ministerie van JenV als opdrachtgever. Veelal heeft dit betrekking op informatiedeling. De Ksa ervaart dat het ministerie van JenV over het geheel genomen te veel detailinformatie opvraagt, terwijl het ministerie opgevraagde informatie graag sneller zou willen ontvangen en pro-actiever geïnformeerd zou willen worden over ontwikkelingen in het toezicht.

Ook stellen we vast dat de Ksa zich soms steviger had kunnen positioneren richting het ministerie. Het beeld is dat de Ksa voorzichtig is in het geven van haar opvatting over beleidsmatige onderwerpen. Enige terughoudendheid is op zichzelf begrijpelijk gelet op de gescheiden rollen van beleidsmaker en toezichthouder. Echter, met de kansspelexpertise en de sector kennis van de Ksa kan het juist in het publieke belang zijn dat de Ksa het ministerie adviseert (gevraagd en ongevraagd). Daar komt bij dat keuzes in wet- en regelgeving en beleid ook (grote) impact kunnen hebben op de Ksa, zoals bij de invoering van de Wet Koa is gebleken. Er zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd, maar de evaluatie resulteert in het beeld dat de Ksa de uitkomsten en impact van de nieuwe wetgeving nadrukkelijker bij het ministerie onder de aandacht had kunnen brengen. De Ksa heeft een positieve grondhouding, maar het was goed geweest als de Ksa soms kritischer was geweest tegen het ministerie, bijvoorbeeld over hoe regelgeving in worst-case scenario's uitwerkt in de uitvoeringspraktijk.

Beide voorgenoemde punten – fricties rondom informatiedeling en de terughoudende opstelling van de Ksa – lijken deels terug te voeren op een verschil van inzicht over de scheiding van beleid en toezicht, en de (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid om bepaalde toezichtsinformatie te delen. We concluderen dat de Ksa en het ministerie er goed aan doen om hierover meer op één lijn te komen. Daarbij heeft de Ksa, om zich stevig te kunnen positioneren, ook een stevige 'counterpart' nodig. In dat licht stellen we vast dat, voor een beleidsdossier waar maatschappelijk en politiek veel om te doen is, de beleids capaciteit binnen het ministerie van JenV beperkt is.

Tot slot zien we dat de positie van de Ksa als zbo niet omstreden is; nog steeds vraagt onafhankelijke oordeelsvorming om deze status. In de vorige evaluatie is de aanbeveling gedaan om op termijn na te denken over het onderbrengen van de Ksa bij een ander ministerie (zoals het ministerie van EZK), al dan niet als onderdeel van de ACM. Wij constateren dat de afgelopen evaluatieperiode niet noopt tot een samengaan van de Ksa met een andere toezichthouder en ook geen aanleiding geeft om de Ksa te 'verhuizen' naar een ander ministerie. Er liggen vooral mogelijkheden in de samenwerking tussen de Ksa en andere toezichthouders en met de ministeries.

Aanbeveling 9: Om de volgende stap te zetten in de professionalisering van de relatie tussen de Ksa en het ministerie van JenV bevelen we beide partijen aan om in gesprek te gaan over de samenwerking tussen én de scheiding van beleid en toezicht. Concreet zou dit moeten resulteren in afspraken over informatiedeling (aard, mate van detail en frequentie). Daarnaast moet het bijdragen aan het voeren van een open, kritisch gesprek over onderwerpen als wetgeving, beleid en (effecten van) prioriteiten in het toezicht. Zo'n gesprek is goed mogelijk, met behoud van de (onafhankelijke) rollen. We moedigen de Ksa aan om zich vanuit haar kansspelexpertise soms steviger te uiten richting beleidsmakers (bij de ministeries van JenV en VWS). Ook

bevelen we de Ksa aan om – waar nodig en nuttig – gebruik te maken van meer vormen van openbare communicatie, bijvoorbeeld wetgevingsbrieven en uitingen in de media.

Interne governance

De interne governance van de Ksa is in de evaluatieperiode eveneens gewijzigd. De Ksa heeft sinds 2018 een zogenoemd ‘directievoerend’ bestuur, bestaande uit twee personen. Voor die tijd had de Ksa drie parttime bestuurders en een directeur. Deze wijziging is doorgevoerd naar aanleiding van de constatering in de vorige evaluatie van de Ksa dat het toenmalige bestuursmodel ‘zwaar’ was gelet op de grootte van de organisatie. Verder is in 2021 binnen de Ksa een veranderingstraject gestart om de structuur van de organisatie zo aan te passen dat deze past bij de veranderde taken (als gevolg van de invoering van de Wet Koa). Er zijn geen indicaties dat de interne governance momenteel niet goed functioneert en de evaluatie biedt dan ook geen concrete aanleiding om aanpassingen door te voeren in het bestuursmodel.

Toch is het belangrijk – ook gelet op de groei van de organisatie – om oog te blijven houden voor de passendheid van het huidige bestuursmodel. De keuze voor het huidige model is begrijpelijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid. Daar staat tegenover dat het huidige model ook op een aantal punten kwetsbaarder is dan een driehoofdig model (waarbij niet iedere bestuurder voltijds aangesteld hoeft te zijn). Bij een driehoofdig bestuur zijn er meer mogelijkheden om *checks and balances* in te bouwen. Daarnaast is er bij een tweehoofdig model een grotere kans op stagnatie als de twee zittende bestuursleden het ergens over oneens zijn. Bij de Ksa is in een dergelijk geval de stem van de voorzitter doorslaggevend. In dit verband merken we op dat de besturen van bijna alle andere markttoezichthouders niet uit twee, maar uit drie of meer personen bestaat. Zoals gezegd is er momenteel geen concrete aanleiding om het bestuursmodel aan te passen, maar hierin kan verandering komen als de organisatie verder groeit of na een bestuurswisseling.

Financiën en financiële functie

De Ksa is flink in omvang gegroeid gedurende de evaluatieperiode. De uitgaven en opbrengsten zijn in 2021 ten opzichte van 2017 meer dan verdubbeld. De groei is grotendeels te verklaren door de inwerkingtreding van de Wet Koa in oktober 2021 en de voorbereidingen die de Ksa daarvoor trof in de jaren ervoor. De Ksa wordt gefinancierd vanuit de sector. Daarnaast heeft de Ksa in de voorbereiding op de Wet Koa drie keer in de evaluatieperiode een bijdrage ontvangen van het ministerie van JenV.

Voor kostenbeheersing zijn de voor een zelfstandig bestuursorgaan gebruikelijke procedures en beheersmaatregelen ingericht, zoals vaststelling van de begroting door het ministerie van JenV, monitoring van budgetuitputting in de periodieke overleggen tussen de Ksa en het ministerie, en vaststelling van de jaarrekening en controle daarop door een accountant.

De accountantscontroles over de jaren 2017 – 2021 geven over het geheel genomen een positief beeld. In 2021 heeft de accountant geconcludeerd dat de financiële functie binnen de Ksa structurele versterking behoeft, om zodoende de kwaliteit van de financiële huishouding en verslaglegging te verbeteren. Ook in gesprekken in het kader van de evaluatie zijn zorgen over de invulling van de financiële functie geuit. De Ksa stelt dat naar aanleiding van de conclusies van de accountant een begin is gemaakt met het versterken van de financiële functie.

Een ander financieel risico betreft de hoge negatieve egaliseringsreserve als gevolg van de vele investeringen in de afgelopen jaren. De afschrijvingen op de investeringen kunnen de komende jaren de liquiditeitspositie van de Ksa onder druk zetten. Bij zowel de Ksa als het ministerie van JenV staat de beheersing van dit risico op het netvlies.

Bijlage I: Documenten

- Berenschot (2013). *Bouwen aan de Ksa 2.0: Ex ante uitvoeringstoets van wetsvoorstel 'kansspelen op afstand' voor de Kansspelautoriteit.*
- Eerste Kamer, Vergaderjaar 2018-2019. *Motie van het lid Postema C.S. Kamerstuk 33 996, L.*
- Institute for Management Research (2017). *Kansen begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012-2016.*
- Kansspelautoriteit, Openbaar Ministerie (2015). *Handhavingsprotocol Ksa en OM.*
- Kansspelautoriteit (2016). *Toelichting bij werkplan 2017.*
- Kansspelautoriteit (2016 – 2020). *Jaarplannen 2017 – 2021.*
- Kansspelautoriteit (2016 – 2020). *Begrotingen 2017 – 2021.*
- Kansspelautoriteit (2017). *Toezichtagenda 2018-2019.*
- Kansspelautoriteit (2018). *Beleidsreactie consultatie visie coördinerende rol verslavingspreventie.*
- Kansspelautoriteit (2018). *Overdrachts- en samenwerkingsdocument.*
- Kansspelautoriteit (2018). *Visie Kansspelautoriteit coördinerende rol verslavingspreventie.*
- Kansspelautoriteit (2018 - 2022). *Jaarverslagen 2017 - 2021.*
- Kansspelautoriteit (2018 - 2022). *Jaarrekeningen 2017 - 2021.*
- Kansspelautoriteit (2019). *Leidraad zorgplicht.*
- Kansspelautoriteit (2019). *Nieuwe gokwet stelt Ksa beter in staat om consumenten te beschermen.*
- Kansspelautoriteit (2019). *Programmaplan Koa.*
- Kansspelautoriteit (2019). *Toezichtagenda 2020.*
- Kansspelautoriteit (2019). *Verslag evaluatie sturingsmodel.*
- Kansspelautoriteit (2019 – 2022). *Risicorapportages en risicomatrices.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Begroting Koa 2020 – 2021.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Impactanalyse Koa.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Meerjarenbegroting 2022 – 2025.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Mijlpalen en planning.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Onze strategie 2020-2024.* Via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/onze-strategie-2020-2024/>.
- Kansspelautoriteit (2020). *Programmaplan Koa.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Risico's Programma Koa.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Verkeerslichtenrapportage Koa.*
- Kansspelautoriteit (2020). *Verslag risicodialoogsessie.*
- Kansspelautoriteit (2021). *Beleidsregels verantwoord spelen.*
- Kansspelautoriteit (2021). *Relatiestatuuat Kansspelautoriteit en Ministerie van Justitie en Veiligheid.*
- Kansspelautoriteit (2021). *Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten.*
- Kansspelautoriteit (2021 – 2022). *Accountantsverslagen 2020 – 2021.*
- Kansspelautoriteit (2022). *Ksa viert 10-jarig jubileum.*
- Kansspelautoriteit (2022). *Position paper Ksa t.b.v. rondetafelgesprek Wet kansspelen op afstand.*
- KWINK groep (2021). *Doorlichting Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijen.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2017 – 2021). *Goedkeuringen begrotingen Ksa 2017 - 2021.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *PO-verslagen.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *RO-verslagen.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Financieringsscenario's Kansspelautoriteit.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019 – 2021). *Instemmingsbrieven Ksa 2017 - 2021.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019 – 2021). *Verslagen strategische overleggen.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019 – 2021). *Verslagen bestuurlijke overleggen.*

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019 – 2021). *Verslagen overleggen accountteam.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Brief over leenfaciliteit.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020 – 2021). *Agenda's coördinatie-overleggen Koa.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020 – 2021). *Verslagen coördinatie-overleggen Koa.*
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Sturingsmodel JenV 2022.*
- René Jansen (2020). *Blog over strategie.*
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2011). *Kamerbrief Kansspelen, 24 557, 124.*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. *Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand.* Kamerstuk 33 996, nr. 3.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 24 557, nr. 194 (Brief van de minister voor Rechtsbescherming).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezen op publieke belangen.*

Bijlage II: Gesprekspartners

Organisatie	
Kansspelautoriteit	
<ul style="list-style-type: none"> • Raad van Bestuur • Afdelingshoofden • Groepsgesprekken met medewerkers van de Kansspelautoriteit rondom de volgende thema's: <ul style="list-style-type: none"> ○ Voorbereiding op de Wet Koa ○ Datagedreven toezicht en IT ○ Toezichtsvisie / prioritering / risicogestuurd toezicht ○ Handhaving / juridisch track record / samenwerking met de sector ○ Doelmatigheid / kosten / risicomangement ○ Interne en externe governance / onafhankelijkheid / scheiding beleid en toezicht ○ Samenwerking (internationaal en met andere toezichthouders) ○ Verslavingspreventie • Adviescommissie Bezwaarschriften • Adviesraad • Onderzoekspartners 	
Ministeries en gemeenten	
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerie van Financiën • Ministerie van Justitie en Veiligheid • Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Amsterdam • Gemeente Den Haag • Gemeente Rotterdam
Organisaties met rol in het toezichtdomein	
<ul style="list-style-type: none"> • Autoriteit Consument en Markt • Autoriteit Financiële Markten • Belastingdienst • Bureau Financieel Toezicht • Commissariaat voor de Media 	<ul style="list-style-type: none"> • De Nederlandsche Bank • Financial Intelligence Unit • Gambling Regulators European Forum • Openbaar Ministerie RIEC Amsterdam
Kansspelaanbieders en brancheorganisaties van kansspelaanbieders	
<ul style="list-style-type: none"> • Holland Casino • Nederlandse Loterij • Nederlandse Online Gambling Associatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Postcode Loterij • VAN Kansspelen • Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders
Organisaties in de verslavingszorg, ervaringsdeskundigen en consumentenvertegenwoordiging	
<ul style="list-style-type: none"> • AGOG • Consumentenbond • Jellinek 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad voor de Kansspel Spelers • Trimbos Instituut
Overig	
<ul style="list-style-type: none"> • Betaalvereniging Nederland • Centrum voor Verantwoord Spelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Loket Kansspel • Stichting Reclame Code

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl