

Marktscan - keuringen van kansspelen in Nederland

Eindrapport

Opdrachtgever: De Kansspelautoriteit

Rotterdam, 16 december 2015



Marktscan - keuringen van kansspelen in Nederland

Eindrapport

Opdrachtgever: De Kansspelautoriteit

Lars Meindert (Ecorys, projectleider)

Oskar de Roos (Ecorys)

Ron Goudsmit (easyplaytime, externe expert)

Rotterdam, 16 december 2015



Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting en vooruitblik	5
1 Inleiding op dit onderzoek	11
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	11
1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Het keuren van kansspelen in Nederland	13
2.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen	13
2.2 Opzet en vormgeving van het keuren van kansspelen	15
2.2.1 Keuringen rondom de modeltoelating van speelautomaten	15
2.2.2 Keuringen rondom het organiseren van kansspelen	18
2.2.3 Keuringen rondom de kansspelen op afstand	20
2.2.4 Borging publieke belangen	20
2.3 Aanwijzing van de keuringsinstellingen	21
2.3.1 Systematiek aanwijzen keuringsinstellingen	21
2.3.2 Accreditatie van keuringsinstellingen	22
2.3.3 Best practices inzake het aanwijzen van keuringsinstellingen	24
3 Marktinventarisatie van keuringsinstellingen	27
3.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen	27
3.2 De markt voor het keuringen van kansspelen	28
3.2.1 Segmentering van de markt	28
3.2.2 De omvang van de markt	29
3.2.3 Keuringsinstellingen actief in Nederland	30
3.2.4 Economische (toetredings-) barrières	32
3.3 Keuringscapaciteit in relatie tot mogelijke toeloop aanbieders	33
4 Waarborging van publieke belangen	35
4.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen	35
4.2 Risico's inzake een tijdige signalering	37
4.3 Risico's inzake de interpretatieruimte	38
4.4 Risico's inzake de belangenverstremgeling	41
4.5 Overige risico's	44
Annex A: Overzicht interviews	47

Samenvatting en vooruitblik

I. Aanleiding en doel

Aanleiding - De Nederlandse kansspelmarkt staat aan de vooravond van een aantal belangrijke veranderingen. De regering is voornemens om de Wet op de Kansspelen (Wok) aan te passen en het aanbieden van kansspelen op afstand (online kansspelen) te legaliseren. Komende jaren zal er ook een herziening komen van de wetgeving van de *landbased* kansspelen: loterijen, casinospelen (Holland Casino)¹ en speelautomaten (straatmarkt²). Met deze veranderingen in het vooruitzicht heeft de Kansspelautoriteit (Ksa) Ecorys gevraagd om onderzoek te doen naar een specifiek werkveld, namelijk het keuren van kansspelen in Nederland. Het keuren van kansspelen door onafhankelijke keuringsinstellingen³ neemt in de reguleringssystematiek een belangrijke plaats in, omdat er op die manier voor gezorgd kan worden dat de verschillende publieke belangen⁴ gewaarborgd worden, waarbij het keuren vooral bijdraagt aan een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod.

Doelstelling – De aanstaande legalisering van de markt voor online kansspelen onderstreept het belang van betrouwbare keuringen. De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de uitgevoerde keuringen van onafhankelijke keuringsinstellingen op dit moment adequaat de publieke belangen waarborgen. Het onderzoek bestaat uit drie hoofdonderdelen:

1. **Een analyse van het wettelijke kader** - Dit onderdeel richt zich vooral op het in kaart brengen van de huidige regelgeving die relevant is voor de markt voor keuringen van kansspelen;
2. **Een marktinventarisatie** - Het tweede onderdeel van de studie betreft de inventarisatie van de markt voor keuringen van kansspelen en het inzichtelijk maken van de (markt-) omgeving waarin de keuringsinstellingen opereren;
3. **Kwaliteit van keuringen** - In het derde onderdeel van deze studie kijken wij naar de kwaliteit van keuringen en bestaande risico's in relatie tot de borging van de publieke belangen.

Aanpak – In dit onderzoek hebben we ons vooral gericht op de keuringen van de *landbased* kansspelen om van daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Met het oog op het waarborgen van de publieke belangen is met name ook gekeken naar de organisatie en het functioneren van de markt voor het keuren van kansspelen. Belangrijke beperking in dit onderzoek is dat de kwaliteit van de keuringen zelf niet kon worden onderzocht. We hebben daarom gebruik gemaakt van beschikbare documentatie en interviews met een breed scala aan betrokken partijen. In totaal zijn 28 interviews afgenomen. De heer Ron Goudsmit (easyplaytime) heeft Ecorys als onafhankelijk adviseur en sectorexpert bijgestaan in dit onderzoek.

¹ Holland Casino is bevoegd andere kansspelen aan te bieden dan speelhallen die vaak ook de naam 'casino' gebruiken, maar in feite reguliere speelautomaten aanbieden.

² Bij de speelautomaten wordt ook wel gesproken over 'de straatmarkt'. Dit gaat vooral om speelautomaten bij speelhallen en horecagelegenheden.

³ De wet- en regelgeving benoemt de 'keuringsinstellingen' als aparte groep en deze onderscheidt zich daarbij van andere actoren die een rol spelen in het waarborgen van de publieke belangen zoals de notaris en de Register EDP-auditor (bijvoorbeeld EY en PwC).

⁴ De specifieke publieke belangen betreffen: (i) een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod, (ii) de bestrijding van illegale en criminele vormen van kansspelen, (iii) het tegengaan van kansspelverslaving en (iv) de bescherming van consumenten tegen onder andere misleidende reclame.

II. Het keuren van kansspelen in Nederland (hoofdstuk 2)

Op grond van de Wet op de kansspelen is het in Nederland verboden om kansspelen te organiseren, tenzij daar een vergunning voor is verstrekt. Dit vergunningenstelsel valt onder het toezicht van de Ksa en betreft het verstrekken van **vergunningen voor de modeltoelating** van speelautomaten en het verstrekken van **meerjarige vergunningen** aan kansspel aanbieders zoals De Staatsloterij, De Lotto en Holland Casino.⁵ Om na te gaan of de speelautomaten en andere gebruikte systemen (bijvoorbeeld trekkingsoftware, lottoballen, krasloten) voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving worden deze kansspelen gekeurd door keuringsinstellingen. Bij de vergunningen voor de modeltoelating betreft dit een keuring voordat een speelautomaat de Nederlandse markt op mag. Voor de meerjarige vergunningen gaat het om een keuring vooraf en daarna periodieke controles door een keuringsinstelling.

Het keuren van kansspelen en de borging van het publieke belang

Modeltoelating speelautomaten - De keuring van de speelautomaten richt zich primair op de eisen gesteld in de wet- en regelgeving. De Wok geeft in algemene termen de voorwaarden voor de toelating, terwijl de verdere details zijn neergelegd in het Speelautomatenbesluit 2000. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet per basisspel en het (maximale) gemiddelde verlies dat een speler in een uur kan hebben. Het keuringsproces omvat verschillende stappen die worden vastgelegd in een keuringsstrategie. Deze bestaat uit een aantal elementen, zoals een visuele controle, statistische metingen en onderzoek van de broncode. In Nederland zijn geen formele bepalingen vastgelegd die omschrijven *hoe* de keuringsinstellingen moeten nagaan of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Deze uitvoering is in beginsel aan de keuringsinstellingen zelf, die hiervoor een eigen werkwijze (of protocol) hanteren die niet openbaar is. Deze werkwijze maakt deel uit van de accreditatieprocedure (zie hierna).

Meerjarige vergunningen – De keuring van loterij- en casinospelen (anders dan speelautomaten op de straatmarkt) richt zich op de keuring van de ‘mechanische, elektrische en elektronische processen’ die gebruikt worden bij de kansspelen. Deze processen moeten vooraf gekeurd worden en kennen daarna een periodieke controle. Wat er precies gekeurd wordt verschilt per vergunninghouder en is afhankelijk van de kansspelen die worden aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld alleen gaan om de keuring van trekkingsoftware en trekkingmachines, maar kan ook de keuring van de (lotto-) ballen en de krasloten omvatten. NMI voert van oudsher deze keuringen uit en is nog steeds de enige aanbieder van dit type keuringen. NMI heeft daartoe eigen keuringsprotocollen ontwikkeld met eisen en normen waaraan de processen van de vergunninghouders moeten voldoen en hoe deze gekeurd worden. Deze keuringsprotocollen zijn niet openbaar.

Borging van het publieke belang - De keuringen van de speelautomaten en de gebruikte processen bij de loterij- en casinospelen richten zich vooral op een veilig en betrouwbaar kansspel aanbod. Dit belang blijkt goed geborgd. Ten eerste blijkt uit de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties (speelautomaten) en de jaarlijkse NMI-rapportages aan de Ksa (meerjarige vergunningen) dat vrijwel 100% van het aanbod voldoet (zie ook onderdeel IV). Dit wordt ten tweede ook bevestigd in de gevoerde gesprekken. Ten derde zijn er ook vanuit de accreditatie-systeematiek geen aanwijzingen dat de gebruikte methoden niet voldoen.

⁵ Naast deze vergunningen bestaan er ook nog eenmalige vergunningen voor het aanbieden van een kansspel of prijsvraag en de exploitatievergunningen voor het bedrijfsmatig gebruik van speelautomaten. Omdat bij deze vergunningen geen externe keuringsinstellingen zijn betrokken vallen deze buiten de scope van dit onderzoek.

Aanwijzing van keuringsinstellingen

Modeltoelating speelautomaten - In de Wok is bepaald dat de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) één of meer instellingen aanwijst die belast zijn met het keuren van speelautomaten. De Speelautomatenregeling 2000 stelt vervolgens dat het moet gaan om een onafhankelijke instelling die gevestigd is in de EU en geaccrediteerd is volgens de ISO-17025 norm voor testlaboratoria (zie hierna). Ondanks navraag bij het ministerie van VenJ, is onduidelijk gebleven of de keuringsinstellingen die momenteel op de markt actief zijn in het verleden ook daadwerkelijk zijn aangewezen.

Meerjarige vergunningen – Het Kansspelenbesluit bepaalt dat, boven een bepaalde prijsdrempel, de methode van prijsbepaling gekeurd moet worden door een, door de minister van VenJ aangewezen, keuringsinstelling. In de meeste vergunningen is ook opgenomen dat de keuze van een bepaalde keuringsinstelling de voorafgaande schriftelijke goedkeuring vereist van de Ksa. Net als bij de modeltoelatingen bestaat ook hier onduidelijkheid over de daadwerkelijke aanwijzing. In de praktijk werken alle vergunninghoudende partijen met NMI, maar ondanks navraag bij diverse partijen is er geen (afschrift van) het aanwijzingsbesluit van NMI boven tafel gekomen. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat de eventuele aanwijzing meer dan twintig jaar oud is. Verder is onduidelijk aan welke eisen een eventuele nieuwe toetreders op deze markt dient te voldoen, de wet- en regelgeving geeft hierover geen verdere details.

Accreditatie – Inzake de aanwijzing van de keuringsinstellingen is een belangrijke rol weggelegd voor accreditatie conform de ISO-17025 norm voor testlaboratoria. Het systeem van accreditatie is gebaseerd op een internationaal systeem van geharmoniseerde accreditatienormen. Na afgifte van een accreditatie vinden elk jaar controlebeoordelingen plaats en na vier jaar een herbeoordeling. De eigen werkprocedures en keuringsprotocollen van keuringsinstellingen maken deel uit van het accreditatieproces en worden (vooraf en na vier jaar) getoetst door een onafhankelijke deskundige van de Raad van Accreditatie (RvA). Op basis van de gevoerde gesprekken zijn er geen aanwijzingen dat de huidige systematiek van accreditatie enig risico vormt voor de publieke belangen. Conform de internationale afspraken dient de Nederlandse RvA in principe betrokken te worden bij de accreditatie op het moment dat een buitenlandse keuringsinstelling de 'scope' van activiteiten wil uitbreiden naar het Nederlandse rechtsgebied.

Best practices inzake het aanwijzen – Een kabinetsstandpunt uit 2003 stelt dat er in beginsel, naast een formele accreditatie door de RvA, als extra waarborg ook een aanwijzing van de keuringsinstellingen moet volgen door de verantwoordelijk minister. Verder zijn er geen specifieke *best practices* gevonden. Vanuit de analyse wordt duidelijk dat het systeem van aanwijzen in Europa wel variaties kent (ministerie of toezichthouder wijst aan, additionele voorwaarden), maar dat de uitgangspunten grotendeels gelijk zijn.

Belangrijkste lessen met oog op wetswijziging Wok

Met het oog op de wetswijziging van de Wok zijn er enkele lessen te trekken. Het is duidelijk geworden dat het aanwijzen van keuringsinstellingen momenteel onduidelijkheden kent die de uitgangspunten van dit systeem van aanwijzen ondermijnen: (i) het is onduidelijk of aanwijzingen daadwerkelijk gedaan zijn en (ii) er zijn voor de meerjarige vergunningen geen duidelijke wettelijke criteria waaraan een keuringsinstelling moet voldoen. Het is daarom belangrijk dat, in lijn met het kabinetsstandpunt uit 2003, het wetsvoorstel duidelijke criteria bevat voor de aanwijzing van keuringsinstellingen voor het keuren van kansspelen op afstand en voor het eventueel intrekken van deze aanwijzing. Vervolgens is ook belangrijk dat deze aanwijzingen daadwerkelijk plaatsvinden en openbaar worden gemaakt. Afgezien van de wetswijziging Wok zou het goed zijn om ook de transparantie rond de aanwijzingen op de *landbased* markt te vergroten, bijvoorbeeld

door het aanleggen van een register van aangewezen keuringsinstellingen en (indien beschikbaar) het publiceren de aanwijzingscriteria voor het uitvoeren van keuringen van loterij- en casinospellen.

III. Marktinventarisatie van keuringsinstellingen (hoofdstuk 3)

De markt voor het keuren van kansspelen

Wat betreft de **omvang van de markt** schatten wij de omzet van de keuringsinstellingen op circa € 2 miljoen per jaar. Het keuren van kansspelen voor Holland Casino is met circa € 1,5 miljoen omzet het grootste segment, gevolgd door de keuringen van speelautomaten op de straatmarkt (circa € 0,4-0,5 miljoen) en de loterijen (circa € 30-50.000). Momenteel zijn er vijf **geaccrediteerde marktspelers** actief op de markt, waarbij drie spelers ieder een sub-segment domineren. Trisigma is grootste speler voor het keuren van de speelautomaten op de straatmarkt. GLI voert vrijwel alle keuringen voor Holland Casino uit, wat ook geldt voor NMI voor de loterijen. SIQ en BMM spelen momenteel een marginale rol. Keuringsinstellingen worden betaald door de producent van speelautomaten of de aanbieder van de loterij- en casinospellen.

De huidige markt voor keuringen van *landbased* spellen kent **hoge economische toetredingsbarrières** die zorgen voor een status quo. Ten eerste is er sprake van een gevestigde orde in de markt, wat toetreding lastig maakt. De verschillende sub-segmenten worden ook afzonderlijk gedomineerd door één partij. Producenten en aanbieders van kansspelen hebben vaak langlopende relaties met keuringsinstellingen die vooral gebaseerd zijn op vertrouwen. De bereidheid om over te stappen naar een andere keuringsinstelling is dan ook niet groot. Ten tweede is de Nederlandse markt met name voor producenten en ontwikkelaars van speelautomaten niet erg aantrekkelijk. De Nederlandse wet- en regelgeving voor speelautomaten is dermate specifiek dat aanpassing van reeds in het buitenland gebruikte speelautomaten, veel kosten met zich meebrengt. Veel ontwikkelaars laten de Nederlandse markt dan ook links liggen, wat ook de kansen voor toetredende keuringsinstellingen op de Nederlandse markt beperkt. Ten derde vergt het werken op de relatief kleine Nederlandse keuringsmarkt ook zeer specifieke kennis van de wet- en regelgeving (met name voor de speelautomaten), waardoor buitenlandse keuringsinstellingen niet snel toetreden.

Keuringscapaciteit in relatie tot de opening van de online markt

Het keuren van kansspelen op afstand heeft een heel ander karakter dan de *landbased* segmenten. Naast verschillen in de fysieke vormgeving en de kortere doorlooptijd van het keuringsproces, is het internationale (uniforme) karakter van de online kansspelen belangrijk. Afhankelijk van de wet- en regelgeving kunnen dezelfde spellen relatief eenvoudig ook voor andere landen worden 'herkeurd'. Het is de verwachting dat, zodra het aanbieden van kansspelen op afstand gelegaliseerd is, er in korte tijd veel (honderden) keuringen moeten worden uitgevoerd als onderdeel van vergunningaanvragen bij de Ksa. Keuringsinstellingen verschillen enigszins van mening over de vraag of de huidige keuringscapaciteit voldoende is. De potentiële grote piek in de vraag voor keuringen kan waarschijnlijk niet geheel worden opgevangen door (enkel) de huidige keuringsinstellingen en zal waarschijnlijk leiden tot (tijdelijke) uitbreiding van de capaciteit van de huidige actieve marktpartijen, toetreding van nieuwe keuringsinstellingen en een (tijdelijke) vertraging in het aanbod van online kansspelen in Nederland.

Belangrijkste lessen met oog op wetswijziging Wok

De analyse maakt duidelijk dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de markt voor traditionele keuringen en de keuringen van de kansspelen op afstand. De economische toetredingsbarrières voor de markt van keuringen van kansspelen op afstand zijn veel lager dan de traditionele sub-segmenten en verschillende binnen- en buitenlandse partijen willen deze markt betreden. Met het

oog op een goed functionerende keuringsmarkt is het daarom belangrijk om de toetredingsdrempels zo laag mogelijk te houden, zonder daarbij de publieke belangen uit het oog te verliezen. Zolang er duidelijkheid bestaat over de eisen en voorwaarden waaraan voldaan dient te worden, zal de vereiste accreditatie en het aanwijzen van de keuringsinstellingen geen grote belemmering vormen. Daarnaast is het (voor de Ksa en het ministerie van VenJ) aan te bevelen ook maximale transparantie na te streven omtrent de wettelijke eisen aan de kansspelen, zodat dit geen belemmering kan vormen voor ontwikkelaars van kansspelen en toetredende keuringsinstellingen.

IV. Risico's en waarborging van publieke belangen

Analyse potentiële risico's voor waarborgen van publieke belang

Tijdige signalering van problemen – Met het oog op het waarborgen van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod is het van belang dat eventuele 'problemen' tijdig worden gesignaleerd. Dit systeem van signaleren is, naast de Ksa-toets van de keuringsrapporten, nu vormgegeven via de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties van speelautomaten en de NMi-controles van de processen gebruikt bij loterijspelen. Het blijkt dat het kansspelaanbod veilig en betrouwbaar is. Vanuit de Ksa-inspecteurs is aangegeven dat in de praktijk "99.9%" van de speelautomaten voldoen aan de wet- en regelgeving en worden in zeldzame gevallen *bugs* in de software geconstateerd. NMi rapporteert jaarlijks over hun bevindingen aan de Ksa en heeft aangegeven dat het aantal 'problemen' vrijwel nihil was in de afgelopen jaren.

Het bestaan van interpretatieruimte – Waar eisen en normen worden vastgelegd (met name voor de speelautomaten) bestaat ook ruimte voor de vraag hoe deze eisen moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Inherent aan het systeem van keuringen door derde partijen is dat de keuringsinstellingen een eigen keuringspraktijk ontwikkelen en daarmee de normen en eisen die gesteld worden in de wet- en regelgeving verschillend interpreteren. De rol van de Ksa beperkt zich tot het toetsen van de keuringsrapporten. Vanuit de gevoerde gesprekken en beschikbare documentatie zijn geen aanwijzingen gevonden dat de bestaande ruimte voor interpretaties en eigen (proces-) keuzes door de keuringsinstellingen op enige manier het publieke belang schaden. Het gaat veelal om details in de keuringspraktijk en dit brengt uiteindelijk beperkte risico's met zich mee voor de consument. Met het oog op de toekomst lijkt er echter wel ruimte voor verbetering, met name op het vlak van transparantie en openheid (zie hierna).

Belangenverstrengeling (keuring en advies) – Middels de onafhankelijke keuring van het spelaanbod moet een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod worden gewaarborgd. Het is duidelijk dat er rondom het keuren van kansspelen een delicate balans bestaat tussen de reguliere contacten tussen producent en keuringsinstelling (voortgang, informatieverstrekking, etc.) en anderzijds de onafhankelijke keuringsrol van de keuringsinstellingen. Het is duidelijk geworden dat er een risico op belangenverstrengeling bestaat, maar er zijn geen aanwijzingen dat hier ook daadwerkelijk sprake van is. Ten eerste benadrukken keuringsinstellingen zelf op geen enkele manier producenten van 'advies' te voorzien over *hoe* zij nieuwe kansspelen kunnen laten voldoen aan de wet- en regelgeving. Vanuit andere interviews zijn op dit punt geen andere signalen naar voren gekomen. Ten tweede is relevant dat de ISO-17025 accreditatie ook eisen stelt aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zij het dat dit in vergelijking met andere ISO-normen een relatief licht regime betreft. Vanuit de RvA zijn geen aanwijzingen dat geaccrediteerde instellingen zich daar niet aan houden.

Op basis van de deskstudie en de gevoerde gesprekken zijn er geen duidelijke *best practices* naar voren gekomen waarin de bestaande risico's rondom eventuele belangenverstrengeling worden verkleind. Er bestaan op dit punt strengere ISO-normen, maar aanpassing van de ISO-17025 norm

zal een zeer moeilijk en langdurig multilateraal proces vergen. Eventuele andere opties zoals functiescheiding en wisselende (teams van) beoordelaars stuiten vooral op praktische bezwaren vanwege de relatief beperkte schaalgrootte van de keuringsinstellingen op de Nederlandse markt.

Uitgestelde vergunning – Voor wat betreft de uitgestelde keuringen wordt bedoeld op de mogelijkheid die in het huidige wijzigingsvoorstel voor de Wok is opgenomen: aanbieders van online kansspelen worden op de Nederlandse markt toegelaten terwijl (nog) niet alle kansspelen zijn gekeurd en dit naderhand wordt geregeld. Dit systeem is niet uniek en is eerder toegepast in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Uit de ervaringen komt een gevarieerd beeld naar voren wat ook samenhangt met de bredere regulering van de kansspelen. In Denemarken is het proces soepel verlopen, maar blijft er onzekerheid bestaan of er (tijdelijk) illegale spellen zijn aangeboden. In het Verenigd Koninkrijk had men te maken met (alsnog) vertraagde piekbelasting op de keuringsinstellingen en de toezichthouder en een periode van een jaar waarin spellen zijn aangeboden die later niet aan de eisen bleken te voldoen.

Belangrijkste lessen met oog op wetswijziging Wok

Vanuit de analyse blijkt dat er risico's bestaan voor het waarborgen van de publieke belangen, maar dat deze in de praktijk vooral tijdelijk zijn (uitgestelde keuring), een beperkte impact hebben (interpretatieruimte) of beperkt voorkomen (belangenverstremming en ontijdige signalering van problemen). Toch zijn er wel een aantal lessen te trekken met het oog op de wetswijziging van de Wok. Ten eerste kan er meer openheid gecreëerd worden rondom de 'interpretatieruimte'. Met het oog op de toekomst zou, in aanvulling op de reeds bestaande Ksa-richtsnoer 'informatieverschaffing modeltoelating', een richtlijn (of protocol) ontwikkeld kunnen worden waarin de Ksa meer duidelijkheid verschaft over hoe zij omgaat met bepaalde spelelementen en daar een nadere toelichting op geeft. Dit verlaagt ook de rechtsonzekerheid en toetredingsbarrières tot de markt voor zowel keuringsinstellingen als producenten van kansspelen. Ten tweede lijkt het rondom de uitgestelde keuring waardevol om vooraf te anticiperen op eventueel illegaal aanbod en hier in ieder geval op te monitoren (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Tot slot zouden er rondom de onafhankelijkheid van keuringsinstellingen (of betrokken personen) zwaardere eisen gesteld kunnen worden, maar dit moet wel afgezet worden tegen de relatief beperkte impact van dit risico.

1 Inleiding op dit onderzoek

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

De Nederlandse kansspelmarkt staat aan de vooravond van een aantal belangrijke veranderingen. De regering is voornemens om de Wet op de Kansspelen (Wok) aan te passen en het aanbieden van kansspelen op afstand (online kansspelen) te legaliseren. Komende jaren zal er ook een herziening komen van de wetgeving van de *landbased* kansspelen: loterijen, casinospelen en speelautomaten. De Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) is de onafhankelijke toezichthouder inzake de kansspelen in Nederland. Als toezichthouder richt de Ksa zich met name op het bewaken van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod, de bestrijding van illegale en criminele vormen van kansspelen, de bescherming van consumenten tegen onder andere misleidende reclame en het tegengaan van kansspeleravering. De bescherming van deze publieke (consumenten) belangen vormt de basis voor de toezichtwerkzaamheden.

De taken van de Kansspelautoriteit zijn concreet neergelegd in artikel 33b van de Wet op de kansspelen (Wok) en betreffen: (i) het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, (ii) het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspeleravering, (iii) het geven van voorlichting en informatie, (iv) het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

De Wet op de kansspelen (Wok) bevat enkele bepalingen waarin de betrokkenheid van onafhankelijke keuringsinstellingen⁶ wordt geregeld met het oog op het onderzoeken en keuren van kansspelen op de *landbased* markt. Hierbij gaat het onder meer om de modeltoelatingen van de speelautomaten. De keuringsinstellingen testen, voordat de speelautomaten op de Nederlandse markt worden toegelaten, de werking van de speelautomaten en controleren of deze voldoen aan de eisen die in de wet- en regelgeving worden gesteld. Daarnaast worden ook voor andere aangeboden kansspelen (zoals via De Staatsloterij, De Lotto, Holland Casino) diverse onderliggende processen gekeurd. De keuringsrapporten van de keuringsinstellingen vormen een belangrijk basis voor de besluitvorming van de Ksa, bijvoorbeeld bij de toelating van het model op de Nederlandse markt of het toezicht op de naleving van afgegeven langlopende vergunningen voor het aanbieden van kansspelen.

Met de verandering van de Wok in het vooruitzicht heeft de Kansspelautoriteit (Ksa) Ecorys gevraagd om onderzoek te doen naar dit specifieke werkveld van het keuren van kansspelen in Nederland. De heer Ron Goudsmit (easyplaytime) heeft Ecorys als onafhankelijk adviseur en sectorexpert bijgestaan in dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Doelstelling van deze studie

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan *“in hoeverre ex-ante keuringen en periodieke controle van keuringsinstellingen adequaat de publieke belangen waarborgen, bijvoorbeeld omdat hierdoor de noodzaak tot en de intensiteit van de ex-post inspecties (door de Ksa) kan worden beperkt”*.

⁶ De wet- en regelgeving benoemt de 'keuringsinstellingen' als aparte groep en deze onderscheidt zich daarbij van andere actoren zoals de EDP-auditor en de notaris die ook een rol spelen in het waarborgen van de publieke belangen.

Het onderzoek bestaat uit drie hoofdonderdelen, waarvoor ten behoeve van dit onderzoek door de Ksa diverse sub-vragen zijn geformuleerd (deze zijn weergegeven in de respectievelijke hoofdstukken). De drie hoofdonderdelen betreffen:

1. **Een analyse van het wettelijke kader** - Dit onderdeel richt zich vooral op het in kaart brengen van de huidige regelgeving die relevant is voor de markt voor keuringen van kansspelen;
2. **Een marktinventarisatie** - Het tweede onderdeel van de studie betreft de inventarisatie van de markt voor keuringen van kansspelen en het inzichtelijk maken van de (markt)omgeving waarin de keuringsinstellingen opereren;
3. **Kwaliteit van keuringen** - In het derde onderdeel van deze studie kijken wij naar de kwaliteit van keuringen en bestaande risico's in relatie tot de borging van de publieke belangen.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben we ons vooral gericht op de keuringen van de *landbased* kansspelen door keuringsinstellingen om van daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Met het oog op het waarborgen van de publieke belangen is met name ook gekeken naar de organisatie en het functioneren van de markt voor het keuren van kansspelen. De belangrijkste beperking in dit onderzoek is dat de (technische) kwaliteit van de keuringen zelf niet kon worden onderzocht. De analyse is daarom gebaseerd op beschikbare documentatie en (vooral) interviews.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2015 tot en met december 2015. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van reeds beschikbare (openbare) documentatie en publicaties. Echter, de belangrijkste bron van informatie betrof het uitvoeren van interviews met een breed scala aan betrokken partijen, zoals beleidsmakers, toezichhouders, keuringsinstellingen, producenten en exploitanten van speelautomaten. In totaal zijn 28 interviews afgenomen. Van deze interviews zijn door Ecorys (vertrouwelijke) verslagen gemaakt die ter controle en goedkeuring aan de geïnterviewde partijen zijn voorgelegd. In bijlage A is in meer detail weergegeven welke partijen zijn geïnterviewd.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport is min of meer in lijn met de genoemde drie hoofdthema's, al is het onderdeel 'wettelijk kader' ten behoeve van de leesbaarheid wat meer verspreid over de verschillende hoofdstukken. In **hoofdstuk 2** starten we met een beschrijving en analyse van de (wettelijke) kaders voor de keuringspraktijk in Nederland. **Hoofdstuk 3** bevat vervolgens een beschrijving en analyse van de markt voor keuringsinstellingen, waarna **hoofdstuk 4** zich richt op het borgen van de publieke belangen en verschillende risico's analyseert die mogelijk bestaan. Aan het begin van ieder hoofdstuk wordt na een korte inleiding eerst een samenvatting gegeven van de bevindingen, waarin ook vooruitgekeken wordt naar de aanstaande wijziging van de Wok.

2 Het keuren van kansspelen in Nederland

2.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen

Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich primair op de opzet en vormgeving van het keuren van kansspelen, inclusief de relevante wet- en regelgeving. Hiermee wordt een basis gelegd voor een goed begrip van de vervolg hoofdstukken. De concrete onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn in de volgende box weergegeven.

Box 1 Onderzoeksvragen hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk richt zich op het inzichtelijk maken van het keuringsproces en de rol en positie van keuringsinstellingen. Hierbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Ten aanzien van het keuren van kansspelen:

1. Welke onderdelen van kansspelen worden gekeurd?
 - Volgens welke normen en protocollen wordt gekeurd?
 - Zijn hiermee de publieke belangen afdoende geborgd?

Ten aanzien van de rol en positie van keuringsinstellingen:

2. Hoe worden keuringsinstellingen momenteel aangewezen?
 - Is er sprake van wettelijke toetredingsdrempels?
 - In hoeverre borgt de huidige accreditatie van keuringsinstellingen de publieke belangen?
 - Bestaan er (internationale) *best practices* rondom het aanwijzen?

Belangrijkste bevindingen

Op grond van de Wet op de kansspelen is het in Nederland verboden om kansspelen te organiseren, tenzij daar een vergunning voor is verstrekt. Dit vergunningstelsel valt onder het toezicht van de Ksa en betreft het verstrekken van **vergunningen voor de modeltoelating** van speelautomaten en het verstrekken van **meerjarige vergunningen** aan kansspelaanbieders zoals De Staatsloterij, De Lotto en Holland Casino.⁷ Om na te gaan of de speelautomaten en andere gebruikte systemen (bijvoorbeeld trekkingssoftware, lottoballen, krasloten) voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving worden deze kansspelen gekeurd door keuringsinstellingen. Bij de vergunningen voor de modeltoelating betreft dit een keuring voordat een speelautomaat de Nederlandse markt op mag. Voor de meerjarige vergunningen gaat het om een keuring vooraf en daarna periodieke controles door een keuringsinstelling.

Het keuren van kansspelen en de borging van het publieke belang

Modeltoelating speelautomaten - De keuring van de speelautomaten richt zich primair op de eisen gesteld in de wet- en regelgeving. De Wok geeft in algemene termen de voorwaarden voor de toelating, terwijl de verdere details zijn neergelegd in het Speelautomatenbesluit 2000. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet per basisspel en het (maximale) gemiddelde verlies dat een speler in een uur kan hebben. Het keuringsproces omvat verschillende stappen die worden vastgelegd in een keuringsstrategie. Deze bestaat uit een aantal elementen, zoals een visuele controle, statistische metingen en onderzoek van de broncode. In Nederland zijn geen formele

⁷ Naast deze vergunningen bestaan er ook nog eenmalige vergunningen voor het aanbieden van een kansspel of prijsvraag en de exploitatievergunningen voor het bedrijfsmatig gebruik van speelautomaten. Omdat bij deze vergunningen geen externe keuringsinstellingen zijn betrokken vallen deze buiten de scope van dit onderzoek.

bepalingen vastgelegd die omschrijven *hoe* de keuringsinstellingen moeten nagaan of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Deze uitvoering is in beginsel aan de keuringsinstellingen zelf, die hiervoor een eigen werkwijze (of protocol) hanteren die niet openbaar is. Deze werkwijze maakt deel uit van de accreditatieprocedure (zie hierna).

Meerjarige vergunningen – De keuring van loterij- en casinospelen (anders dan speelautomaten op de straatmarkt) richt zich op de keuring van de ‘mechanische, elektrische en elektronische processen’ die gebruikt worden bij de kansspelen. Deze processen moeten vooraf gekeurd worden en kennen daarna een periodieke controle. Wat er precies gekeurd wordt verschilt per vergunninghouder en is afhankelijk van de kansspelen die worden aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld alleen gaan om de keuring van trekkingssoftware en trekkingsmachines, maar kan ook de keuring van de (lotto-) ballen en de krasloten omvatten. NMI voert van oudsher deze keuringen uit en is nog steeds de enige aanbieder van dit type keuringen. NMI heeft daartoe eigen keuringsprotocollen ontwikkeld met eisen en normen waaraan de processen van de vergunninghouders moeten voldoen en hoe deze gekeurd worden. Deze keuringsprotocollen zijn niet openbaar.

Borging van het publieke belang - De keuringen van de speelautomaten en de gebruikte processen bij de loterij- en casinospelen richten zich vooral op een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod. Dit belang blijkt goed geborgd. Ten eerste blijkt uit de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties (speelautomaten) en de jaarlijkse NMI-rapportages aan de Ksa (meerjarige vergunningen) dat vrijwel 100% van het aanbod voldoet (zie ook onderdeel IV). Dit wordt ten tweede ook bevestigd in de gevoerde gesprekken. Ten derde zijn er ook vanuit de accreditatie-systeematiek geen aanwijzingen dat de gebruikte methoden niet voldoen.

Aanwijzing van keuringsinstellingen

Modeltoelating speelautomaten - In de Wok is bepaald dat de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) één of meer instellingen aanwijst die belast zijn met het keuren van speelautomaten. De Speelautomatenregeling 2000 stelt vervolgens dat het moet gaan om een onafhankelijke instelling die gevestigd is in de EU en geaccrediteerd is volgens de ISO-17025 norm voor testlaboratoria (zie hierna). Ondanks navraag bij het ministerie van VenJ, is onduidelijk gebleven of de keuringsinstellingen die momenteel op de markt actief zijn in het verleden ook daadwerkelijk zijn aangewezen.

Meerjarige vergunningen – Het Kansspelenbesluit bepaalt dat, boven een bepaalde prijsdrempel, de methode van prijsbepaling gekeurd moet worden door een, door de minister van VenJ aangewezen, keuringsinstelling. In de meeste vergunningen is ook opgenomen dat de keuze van een bepaalde keuringsinstelling de voorafgaande schriftelijke goedkeuring vereist van de Ksa. Net als bij de modeltoelatingen bestaat ook hier onduidelijkheid over de daadwerkelijke aanwijzing. In de praktijk werken alle vergunninghoudende partijen met NMI, maar ondanks navraag bij diverse partijen is er geen (afschrift van) het aanwijzingsbesluit van NMI boven tafel gekomen. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat de eventuele aanwijzing meer dan twintig jaar oud is. Verder is onduidelijk aan welke eisen een eventuele nieuwe toetreders op deze markt dient te voldoen, de wet- en regelgeving geeft hierover geen verdere details.

Accreditatie – Inzake de aanwijzing van de keuringsinstellingen is een belangrijke rol weggelegd voor accreditatie conform de ISO-17025 norm voor testlaboratoria. Het systeem van accreditatie is gebaseerd op een internationaal systeem van geharmoniseerde accreditatienormen. Na afgifte van een accreditatie vinden elk jaar controlebeoordelingen plaats en na vier jaar een herbeoordeling. De eigen werkprocedures en keuringsprotocollen van keuringsinstellingen maken deel uit van het accreditatieproces en worden (vooraf en na vier jaar) getoetst door een onafhankelijke deskundige

van de Raad van Accreditatie (RvA). Op basis van de gevoerde gesprekken zijn er geen aanwijzingen dat de huidige systematiek van accreditatie enig risico vormt voor de publieke belangen. Conform de internationale afspraken dient de Nederlandse RvA in principe betrokken te worden bij de accreditatie op het moment dat een buitenlandse keuringsinstelling de 'scope' van activiteiten wil uitbreiden naar het Nederlandse rechtsgebied.

Best practices inzake het aanwijzen – Een kabinetsstandpunt uit 2003 stelt dat er in beginsel, naast een formele accreditatie door de RvA, als extra waarborg ook een aanwijzing van de keuringsinstellingen moet volgen door de verantwoordelijk minister. Verder zijn er geen specifieke *best practices* gevonden. Vanuit de analyse wordt duidelijk dat het systeem van aanwijzen in Europa wel variaties kent (ministerie of toezichthouder wijst aan, additionele voorwaarden), maar dat de uitgangspunten grotendeels gelijk zijn.

Belangrijkste lessen met oog op wetswijziging Wok

Met het oog op de wetswijziging van de Wok zijn er enkele lessen te trekken. Het is duidelijk geworden dat het aanwijzen van keuringsinstellingen momenteel onduidelijkheden kent die de uitgangspunten van dit systeem van aanwijzen ondermijnen: (i) het is onduidelijk of aanwijzingen daadwerkelijk gedaan zijn en (ii) er zijn voor de meerjarige vergunningen geen duidelijke wettelijke criteria waaraan een keuringsinstelling moet voldoen. Het is daarom belangrijk dat, in lijn met het kabinetsstandpunt uit 2003, het wetsvoorstel duidelijke criteria bevat voor de aanwijzing van keuringsinstellingen voor het keuren van kansspelen op afstand en voor het eventueel intrekken van deze aanwijzing. Vervolgens is ook belangrijk dat deze aanwijzingen daadwerkelijk plaatsvinden en openbaar worden gemaakt. Afgezien van de wetswijziging Wok zou het goed zijn om ook de transparantie rond de aanwijzingen op de *landbased* markt te vergroten, bijvoorbeeld door het aanleggen van een register van aangewezen keuringsinstellingen en (indien beschikbaar) het publiceren de aanwijzingscriteria voor het uitvoeren van keuringen van loterij- en casinospellen.

2.2 Opzet en vormgeving van het keuren van kansspelen

Introductie

Op grond van de Wet op de kansspelen is het in Nederland verboden om kansspelen te organiseren, tenzij daar een vergunning voor is verstrekt. Dit vergunningstelsel valt onder het toezicht door de Ksa en betreft het verstrekken van:⁸ (i) vergunningen voor de **modeltoelating** van speelautomaten, (ii) **eenmalige vergunningen** voor een kansspel of prijsvraag⁹, (iii) **meerjarige vergunningen** voor het aanbieden van kansspelen (bijvoorbeeld via De Staatsloterij, De Lotto, Holland Casino, etc.) en (iv) **exploitatievergunningen** voor het bedrijfsmatig gebruik van speelautomaten. Gezien de focus op de markt voor keuringsinstellingen zijn voor deze studie het vergunningstelsel voor de modeltoelating en de meerjarige vergunningen relevant. Keuringsinstellingen hebben geen formele rol in de eenmalige vergunningen of de exploitatievergunningen.

2.2.1 Keuringen rondom de modeltoelating van speelautomaten

Systematiek modeltoelating¹⁰

Het systeem van modeltoelatingen is er op gericht om enkel speelautomaten op de markt toe te laten die voldoen aan de eisen die gesteld worden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Op

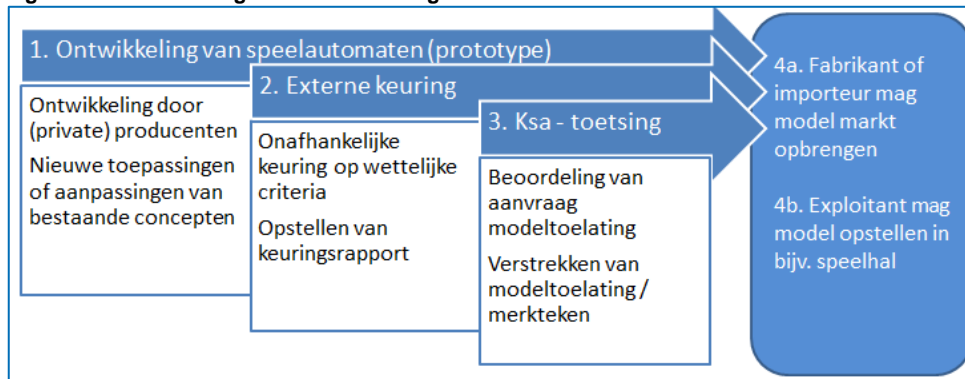
⁸ Zie website Ksa voor meer details: <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/vergunningen/>.

⁹ Hierbij gaat het om 'vergunningen tot het organiseren van een incidenteel kansspel of prijsvraag'. Dit is in meer detail geregeld in de 'Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen'.

¹⁰ Hierbij is de Wet op de kansspelen relevant, alsmede in het Speelautomatenbesluit 2000 en de Speelautomatenregeling.

grond van de Wet op de kansspelen is het verboden om speelautomaten op de Nederlandse markt te brengen, tenzij het model speelautomaat tegen bepaalde voorwaarden is toegelaten door de toezichthouder (artikel 30m Wok). Een producent van speelautomaten kan de Ksa verzoeken om toelating van het model, waarna een speelautomaat onder bepaalde eisen mag worden opgesteld.¹¹ In dit proces zijn verschillende stappen te onderscheiden welke hieronder schematisch zijn weergegeven (figuur 2.1) en daarna worden toegelicht. Een belangrijke rol in dit proces is weggelegd voor externe keuringsinstellingen.

Figuur 2.1 Procesweergave modeltoelating



Bron: Ecorys, op basis van interviews en wet- en regelgeving.

Stap 1 – De ontwikkeling van speelautomaten

Het proces van markttoelating start met de ontwikkeling van de speelautomaten door private producenten. De ontwikkeling en productie van de automaten vindt grotendeels buiten Nederland plaats. Bekende (internationale) producenten van speelautomaten zijn IGT (onderdeel van GTECH, hoofdkantoor in het Verenigd Koninkrijk), Scientific Games (Bally Technologies, WMS; hoofdkantoor in de VS) en de Novomatic Group (inclusief Austrian Gaming Industries; hoofdkantoor in Oostenrijk). Deze producenten ontwikkelen speelautomaten voor verschillende landen en vaak gaat het om productportfolio's van honderden verschillende automaten (zowel voor casino's als voor speelhallen en horecagelegenheden) of varianten op reeds bestaande concepten. Omdat de wettelijke eisen die aan deze automaten gesteld worden verschillen tussen landen, worden de speelautomaten aangepast aan de nationale wet- en regelgeving.

Stap 2 – De externe keuring

Om na te gaan of speelautomaten voldoen aan de nationale wet- en regelgeving en kunnen worden toegelaten tot de Nederlandse markt, worden de automaten gekeurd door **onafhankelijke keuringsinstellingen**. De basis hiervoor ligt in de Wet op de kansspelen (artikel 30o). Deze keuringen worden uitgevoerd op producten die veelal nog in ontwikkeling zijn. De keuringsinstellingen werken in opdracht van de ontwikkelaars en producenten van de speelautomaten en stellen, wanneer een automaat voldoet aan de eisen, een **keuringsrapport** op dat gebruikt wordt voor de aanvraag voor de modeltoelating bij de toezichthouder. De wet- en regelgeving geeft specifieke eisen waar speelautomaten aan moeten voldoen en waar deze automaten dus op gekeurd moeten worden. Dit wordt later in meer detail besproken.

Stap 3/4– De toetsing door de toezichthouder (Ksa) en markttoetreding

Een producent kan vervolgens bij de Ksa een verzoek indienen voor toelating van het model tot de Nederlandse markt. Het keuringsrapport is een belangrijk onderdeel van deze aanvraag en wordt door de toezichthouder meegenomen als onderdeel van het besluitvormingsproces. De Ksa heeft

¹¹ De procedure hiervoor is geregeld in artikel 30n-30s van de Wet op de kansspelen, alsmede in het Speelautomatenbesluit 2000 (met name artikel 17-18) en de Speelautomatenregeling (met name artikel 7-8).

een richtsnoer 'informatieverschaffing modeltoelating' gepubliceerd waarin is aangegeven welke informatie moet worden meegestuurd bij een dergelijk verzoek. Op het moment dat een modeltoelating wordt afgegeven door de toezichthouder mag een fabrikant (of importeur) de speelautomaat de Nederlandse markt opbrengen en kunnen deze worden opgesteld door exploitanten. Zoals eerder aangegeven bestaan er aparte vergunningen voor het aanbieden van kansspelen en de bedrijfsmatige exploitatie van speelautomaten. Na de modeltoelating wordt op het automaat een specifiek merkteken (VVT sticker) aangebracht dat aangeeft dat een speelautomaat overeenstemt met het toegelaten model.¹²

Wat wordt er gekeurd?

In de wet- en regelgeving is in meer detail beschreven waar een speelautomaat aan moet voldoen, alvorens het automaat wordt toegelaten tot de Nederlandse markt. De Wet op de kansspelen geeft in algemene termen de voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat (artikel 30n). Hierbij gaat het met name om (i) de (consumenten-) informatie die op het automaat moet aangebracht, (ii) de deugdelijkheid, de duurzaamheid en de storingsgevoeligheid van de constructie (geen oneerlijke beïnvloeding), (iii) het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop, en (iv) het waarborgen van het toevals- of behendigheidskarakter van het spel. De verdere details zijn neergelegd in het Speelautomatenbesluit 2000 en (in mindere mate) de Speelautomatenregeling. Hierbij gaat het, naast vele detailbepalingen, bijvoorbeeld om de inzet per basisspel en het (maximale) gemiddelde verlies dat een speler in een uur kan hebben. De onderstaande box geeft ter illustratie een aantal voorbeelden.

Box 2 Voorbeelden van bepalingen uit het Speelautomatenbesluit 2000

Met name het **Speelautomatenbesluit 2000** bevat (gedetailleerde) bepalingen waar een speelautomaat aan moet voldoen. Artikel 12 bepaalt¹³ bijvoorbeeld dat deze zodanig geconstrueerd is dat:

- het toevalskarakter van het spel dat de automaat aanbiedt voortdurend gewaarborgd is (lid 1 sub a);
- de inzet per basisspel ten hoogste €0,20 bedraagt (lid 1 sub e);
- de totale waarde van de aan spelers uit te keren prijzen gemiddeld ten minste gelijk is aan 60% van de totale waarde van de inzetten (lid 1 sub f);
- de speler gemiddeld per uur niet meer verlies kan lijden dan €40 (lid 1 sub g);
- de tijd die verstrijkt tussen de start van een basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden, ten minste drie en een halve seconde bedraagt en gemiddeld ten minste vier seconden (lid 1 sub h);
- per spel niet meer uitgekeerd kan worden aan prijzen dan een waarde van 200 maal de inzet van het basisspel (lid 1 sub n);
- in een periode van 100 uren voortdurende bespeling ten hoogste tien maal een periode van vijf uren voorkomt, die op een geheel uur binnen de periode van 100 uren aanvangt, en waarin de speler een winst behaalt die, gemeten over die vijf uren, gemiddeld per uur hoger is dan €48 of een verlies lijdt dat, gemeten over die vijf uren, gemiddeld per uur hoger is dan €104 (lid 1 sub o).

Op basis van deze bepalingen vanuit de wet- en regelgeving beoordelen keuringsinstellingen of modellen aan de wettelijke eisen voldoen. Elke keuringsinstelling hanteert hierbij in beginsel zijn eigen keuringspraktijk of -protocol. Het keuringsproces omvat verschillende stappen die worden vastgelegd in een keuringsstrategie. Dit omvat een variëteit van keuringsmethodieken, zoals

¹² Zie website Ksa voor meer details: <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/vergunningen/modeltoelating/>.

¹³ Hier gaat het om het model van een kansspelautomaat niet bestemd voor opstelling in een speelautomatenhal of een speelcasino.

visuele controle, functionele toetsen, statistische metingen en onderzoek van de broncode. Uiteindelijk wordt er een keuringsrapport opgesteld.¹⁴

In Nederland zijn geen formele bepalingen (of protocollen) vastgelegd die bepalen *hoe* de keuringsinstellingen moeten nagaan of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Deze uitvoering is in beginsel aan de keuringsinstellingen zelf.¹⁵ Er wordt wel regelmatig ‘technisch overleg’ gevoerd tussen de Ksa en keuringsinstellingen over de afstemming van bepaalde onderwerpen. In het verleden hebben bijvoorbeeld NMI en KEMA¹⁶ dergelijke keuringsprotocollen ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, maar deze hebben nooit een formele status gekregen (zie box 3 hierna).

Box 3 Keuringsprotocol KEMA

Bij het openstellen van de keuringsmarkt aan het einde van de jaren negentig is ook de Dienst voor het IJkwezen geprivatiseerd (thans NMI). Voor de privatisering bestond er rondom modeltoelatingen reeds een keuringsprotocol met veel achtergrondinformatie van specifieke interpretaties van de wet- en regelgeving. Rond de openstelling van de markt heeft KEMA op verzoek van het ministerie van Economische Zaken een concept keuringsprotocol ontwikkeld, maar deze heeft, mede door de overgang van het dossier naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) rond 2003/2004, nooit een formele status gekregen. In die periode werd er door de keuringsinstellingen (NMI, GLI, Trisigma) overigens wel gebruik gemaakt van dit concept keuringsprotocol en was het ook onderdeel van het accreditatieproces. Nadien hebben de keuringsinstellingen hun eigen werkprocessen (protocollen) ontwikkeld.¹⁷ Het is onduidelijk in hoeverre de afzonderlijke werkprocessen (protocollen) nog gebaseerd zijn op het destijds ontwikkelde protocol.

Het ging in dit KEMA-protocol vooral om het geven van uitvoeringsvoorschriften en/of toelichting bij de bepalingen vanuit de wet- en de regelgeving. In dit protocol wordt bijvoorbeeld een lijst van definities gegeven, wordt een nadere toelichting/duiding gegeven waar je op moet letten wanneer het gaat om informatieverstrekking aan de speler (artikel 9 Speelautomatenbesluit) en wordt toegelicht wanneer er sprake is van ‘misleiding’ (ook artikel 9%).

2.2.2 Keuringen rondom het organiseren van kansspelen

Systematiek meerjarige vergunningen¹⁸

Naast het systeem van de modeltoelatingen is er ook een systeem voor het afgeven van meerjarige vergunningen aan partijen die kansspelen organiseren. Dit systeem is primair gebaseerd op artikel 3 van de Wet op de kansspelen, namelijk het verbod op het organiseren van kansspelen, tenzij er een vergunning is afgegeven.¹⁹ Op dit moment zijn er negen meerjarige vergunningen verleend aan partijen zoals De Staatsloterij, Holland Casino, De Lotto en Sportech Racing.²⁰ Aan de

¹⁴ Afhankelijk van de keuringsstrategie kan een keuring van een speelautomaat enkele dagen in beslag nemen. Zo wordt bijvoorbeeld gedurende 100 uur nagegaan of het automaat wel voldoet aan het bepaalde in artikel 12 lid 1 sub o van het Speelautomatenbesluit (zie ook box 2 op de vorige pagina).

¹⁵ Deze werkprocedures maken deel uit van het accreditatieproces (zie paragraaf 2.3.2).

¹⁶ KEMA Gaming was een in 1998 opgerichte keuringsinstelling dat in 2006 is overgenomen door NMI.

¹⁷ Gebaseerd op informatie van de Ksa (interview met medewerker).

¹⁸ Hierbij is de Wet op de kansspelen relevant, alsmede het Kansspelenbesluit en de individuele vergunningen.

¹⁹ De Wet op de kansspelen bevat (naast artikel 3) per type kansspel nadere bepalingen over de eventuele vergunning. Ook het Kansspelenbesluit bevat vervolgens nadere voorschriften over de vergunningen.

²⁰ De website van de Ksa geeft het volgende overzicht (medio november 2015): (i) De Staatsloterij; (ii/iii) De Lotto, zowel voor instantloterijen (krasloten) als de sporttotalisator (Toto, lotto, cijferspel); (iv) Holland Casino; (v) Nationale Postcode Loterij; (vi) BankGiro Loterij; (vii) VriendenLoterij; (viii) Samenwerkende Non-profit Loterijen (loterijen van Jantje Beton, de Grote Clubactie, KWF Kankerbestrijding, de Zonnebloem en Scouting Nederland Fonds); en (ix) Sportech Racing B.V (weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen). Zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/vergunningen/meerjarige-vergunning/>.

vergunningen liggen individuele besluiten (of beschikkingen) ten grondslag die ook zijn gepubliceerd in de Staatscourant. Als nadere uitwerking van hetgeen is bepaald in de Wet op de kansspelen en het Kansspelenbesluit, zijn in deze besluiten onder meer bepalingen opgenomen over de vormgeving van het aangeboden kansspelen, de afdrachten, de bestuursstructuur, de bescherming van consumenten, toezicht en controle, etc.

Voor dit onderzoek is relevant dat deze besluiten ook bepalingen bevatten over de keuring van de processen die ten grondslag liggen aan het aanbieden van de kansspelen. Het **Kansspelenbesluit** (artikel 5 sub 3) bepaalt dat indien 'mechanische, elektrische of elektronische processen' gebruikt worden bij de prijsbepaling, de methode van prijsbepaling onderworpen is aan voorafgaande goedkeuring door een keuringsinstelling.²¹ Dit is ook geregeld in de **individuele vergunningen**. Hoewel de exacte formulering verschilt, is in deze besluiten bepaald dat een vergunninghouder verplicht is om de 'mechanische, elektrische en elektronische processen' die gebruikt worden bij de deelneming, prijsbepaling en vaststelling van de winnaars te onderwerpen aan (i) voorafgaande goedkeuring door een keuringsinstelling, en (iii) periodieke controle door een keuringsinstelling.²² De vergunninghouders zijn vervolgens verplicht om binnen 3-4 maanden (dit wisselt per vergunning) na afloop van een kalenderjaar te rapporteren aan de Ksa over zowel de voorafgaande goedkeuring, als ook de periodieke controle.

Wat wordt er gekeurd?

In de Wet op de kansspelen is per type kansspel (staatsloterij, instantloterij, casinospelen, etc.) op hoofdlijnen aangegeven welke voorwaarden in een vergunning moeten zijn opgenomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om voorwaarden voor de minimum en de maximum inzet per persoon, het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en de wijze van werving en reclame. In de individuele vergunningen zijn deze algemene voorwaarden omgezet in concrete bepalingen.

Box 4 Voorbeelden van bepalingen uit de vergunningen

In de vergunning van **De Staatsloterij** is bijvoorbeeld opgenomen dat de prijs van een lot maximaal €30 is, dat er deelloten kunnen worden uitgegeven en dat minimaal tien trekkingen verricht moeten worden. In de vergunning van **Holland Casino** is bijvoorbeeld aangegeven welke 11 casinospelen aangeboden mogen worden en wat de inzet per speelkans is. In de overige vergunningen zijn soortgelijke eisen opgenomen. Bij de **Vriendenloterij** is bijvoorbeeld bepaald dat de vergunninghouder ten hoogste 8 miljoen loten per loterij mag verkopen en dat de vermelde nominale waarde niet hoger mag zijn dan €30 per lot. In vergelijking met de eisen aan de speelautomaten (zie box 2) zijn de voorwaarden veel minder gedetailleerd.

Wat er precies gekeurd wordt rondom de 'mechanische, elektrische en elektronische processen' verschilt per vergunninghouder en is afhankelijk van de kansspelen die worden aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld alleen gaan om de keuring van trekkingsoftware en trekkingmachines, maar kan ook de keuring van de (lotto-) ballen en de krasloten omvatten. NMI voert van oudsher deze keuringen uit en heeft daarin eigen keuringsprotocollen ontwikkeld, met eisen en normen waaraan de processen van de vergunninghouders moeten voldoen en hoe deze gekeurd worden. Deze keuringsprotocollen zijn niet openbaar (bedrijfsvertrouwelijk) en zijn ook niet gedeeld met de onderzoekers. In aanvulling op de betrokkenheid van de keuringsinstellingen vereisen de verschillende vergunningen ook de periodieke controle door een EDP-auditor.²³ Voor deze EDP-

²¹ Hierbij moeten de prijzen en premies gezamenlijk een grotere waarde hebben dan €45.000.

²² De formulering tussen de besluiten verschilt enigszins. Naast de keuringsinstellingen wordt er bij De Staatsloterij en Holland Casino gesproken over een 'onafhankelijke deskundige', terwijl bij de andere vergunningen ook wordt gesproken over een 'EDP-auditor' (een IT-auditor).

²³ Hierbij gaat het om controles door een 'Register EDP-Auditor' (RE). Dit is een beschermde titel die enkel gebruikt mag worden door gekwalificeerde IT-auditors, die zijn ingeschreven in het register van de NOREA, de beroepsorganisatie van IT-auditors in Nederland. Zie: <http://www.norea.nl/Norea/Home/default.aspx>.

auditors geldt een heel ander systeem van controles op uitvoeringsnormen en kwaliteitsnormen.²⁴ Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

2.2.3 Keuringen rondom de kansspelen op afstand

Op dit moment (november 2015) ligt er een voorstel bij de Tweede Kamer voor wijziging van de Wet op de kansspelen.²⁵ Onderdeel van dit wetsvoorstel is het legaliseren van het aanbieden en spelen van kansspelen op afstand²⁶, wat op dit moment verboden is. Het wetsvoorstel is ingestoken als “*de eerste stap in de modernisering van het kansspelbeleid*”, en de verwachting is dat de reeds bestaande regulering, voor bijvoorbeeld de modeltoelatingen en het organiseren van andere kansspelen, later ook zal worden gemoderniseerd. In feite is dit wetsvoorstel een uitbreiding van het bestaande vergunningstelsel: er kan dan ook een vergunning worden verleend ‘*tot het organiseren van kansspelen op afstand*’.

Ook voor het organiseren van kansspelen op afstand voorziet de wetgever een rol voor keuringen en keuringsinstellingen. Het wetsvoorstel stelt dat een vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat ‘een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand’ is gewaarborgd. Om dit te waarborgen stelt het wetsvoorstel onder meer dat ‘middelen, processen en procedures’ van de vergunninghouder door een geaccrediteerde keuringsinstelling worden gekeurd.²⁷ De memorie van toelichting licht verder toe dat het hierbij gaat om een (voorafgaande) keuring van het spelsysteem en dat bij de vergunningaanvraag het keuringsrapport aan de Ksa moet worden overlegd. De nadere detaillering van het keuringsproces zal in lagere wet- en regelgeving worden neergelegd (nog niet openbaar).

2.2.4 Borging publieke belangen

In voorgaande paragrafen is beschreven hoe momenteel de keuringen van de speelautomaten en de processen voor loterijen en casino's zijn vormgegeven. Een belangrijke vervolgvraag is of hiermee de publieke belangen afdoende zijn geborgd. Zoals in hoofdstuk 1 kort beschreven, richt de reguleringssystematiek zich hierbij op het waarborgen van een viertal publieke belangen, namelijk (i) een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod, (ii) de bestrijding van illegale en criminele vormen van kansspelen, (iii) het tegengaan van kansspelverslaving en (iv) de bescherming van consumenten tegen onder andere misleidende reclame. De keuringen van de speelautomaten en de gebruikte ‘mechanische, elektrische en elektronische processen’ bij de loterijen en casino's richten zich vooral op een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod en in mindere mate op consumentenbescherming en het tegengaan van kansspelverslaving.

De keuringen van de speelautomaten en de gebruikte processen bij de loterij- en casinospelen richten zich vooral op een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod. Dit belang blijkt goed geborgd. Ten eerste blijkt uit de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties (speelautomaten) en de jaarlijkse NMI-rapportages aan de Ksa (meerjarige vergunningen) dat vrijwel 100% van het aanbod voldoet (zie

²⁴ Een belangrijke taak van de Register EDP-auditor betreft de opbouw en het opstellen van een normenkader. In vergelijking met de reguliere accountant heeft de EDP-auditor hier meer vrijheid in. In de praktijk wordt vaak aangesloten op het CobiT raamwerk (*Control Objectives for Information and related Technology*) en/of andere internationale normen van bijvoorbeeld de World Lottery Association (WLA).

²⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 33 996, nr. 2 (wetsvoorstel) en nr. 3 (Memorie van toelichting), “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”.

²⁶ De Memorie van toelichting (onder artikel I) hanteert de volgende definitie: “*Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt.*”

²⁷ Wetsvoorstel, artikel 31h.

ook hoofdstuk 4). Dit wordt ten tweede ook bevestigd in de gevoerde andere gesprekken. Ten derde zijn er ook vanuit de accreditatie-systematiek geen aanwijzingen dat de gebruikte methoden niet voldoen. Verder is wel duidelijk dat er een delicate balans bestaat tussen enerzijds de dagelijkse omgang tussen producenten en keuringsinstellingen en anderzijds de formele onafhankelijke keuringsrol. We gaan hier in paragraaf 4.4 nader op in.

2.3 Aanwijzing van de keuringsinstellingen

2.3.1 Systematiek aanwijzen keuringsinstellingen

Gezien het belang van de externe keuringen worden er in de wet- en regelgeving specifieke eisen gesteld aan de partijen die deze keuringen mogen uitvoeren. In de wet- en regelgeving is dit een gelaagd systeem waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het systeem van accreditatie.

Modeltoelatingen (speelautomaten)

In de Wet op de kansspelen (artikel 30o sub 5) is bepaald dat rondom de **modeltoelatingen** de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) één of meer instellingen aanwijst die belast zijn met het keuren van kansspelen. In de Speelautomatenregeling 2000 (artikel 6, lid 1) is vervolgens bepaald dat keuringsinstellingen aan de volgende eisen moeten voldoen:

- Het moet gaan om een onafhankelijke instelling;
- De instelling moet gevestigd zijn in een lidstaat van de Europese Unie (of in een staat die partij is bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte);
- De instelling moet voldoen aan de kwaliteitsnorm voor testlaboratoria ISO-17025 (voor het testen van speelautomaten) en daartoe geaccrediteerd zijn²⁸.

Deze eisen vormen de belangrijkste wettelijke toetredingsdrempels ten aanzien van de modeltoelatingen. In beginsel kunnen op basis van deze criteria alle in de EU gevestigde en (conform ISO-17025) geaccrediteerde keuringsinstellingen in aanmerking komen om 'aangewezen' te worden als keuringsinstelling.

Over de uitvoering van deze aanwijzing in de praktijk bestaat enige onduidelijkheid. Ten eerste zijn er, ondanks navraag bij het ministerie van VenJ, geen afschriften van eerdere aanwijzingen naar voren gekomen. Mogelijk zijn deze aanwijzingen rond 2000 gedaan, maar dit blijft onduidelijk. Ten tweede bestaat er onduidelijkheid over wie de aanwijzing uitvoert. Vanuit het ministerie van VenJ is aangegeven dat, ondanks dat de tekst van de regeling dit suggereert, een aparte aanwijzing door VenJ niet noodzakelijk is. Het ministerie van VenJ wijst in dit kader op het tweede lid van artikel 6 van de Speelautomatenregeling 2000, waarin staat dat de Ksa op verzoek verklaringen af kan geven waaruit blijkt dat een keuringsinstelling aan de eisen voldoet. Navraag bij de Ksa leert dat sinds de oprichting dergelijke verklaringen (nog) niet apart zijn afgegeven. De argumentatie van het ministerie van VenJ overtuigt op dit punt niet en er lijkt dan ook sprake te zijn van een weeffout in de systematiek.

Meerjarige vergunningen (loterijen en casino's)

Ten aanzien van de loterijen onder de meerjarige vergunningen bepaalt het Kansspelenbesluit (artikel 5) dat de methode van prijsbepaling onderworpen is aan de voorafgaande goedkeuring van een keuringsinstelling (of onafhankelijke deskundige) die door de minister wordt aangewezen.²⁹ In de meeste **meerjarige vergunningen** (zie paragraaf 2.2.2) is vervolgens opgenomen dat voor de keuze van een bepaalde keuringsinstelling de voorafgaande schriftelijke goedkeuring is vereist van

²⁸ Door de Raad van Accreditatie of een gelijkwaardige buitenlandse accreditatieinstelling.

²⁹ Indien de prijzen en premies gezamenlijk een grotere waarde hebben dan € 45.000.

de Ksa. In de beschikkingen voor De Staatsloterij en Holland Casino is dat anders geformuleerd, namelijk dat de keuringsinstellingen (of onafhankelijke deskundigen) vooraf door de minister worden aangewezen.³⁰ Deze eisen vormen tegelijkertijd de belangrijkste wettelijke toetredingsdrempels ten aanzien van het keuren van de loterijen.

In de praktijk werken alle vergunninghoudende partijen met NMI³¹. De 'aanwijzing' van NMI (in het geval van De Staatsloterij en Holland Casino) stamt waarschijnlijk uit de periode dat NMI als Dienst voor het IJkwezen nog onder het Ministerie van Economische Zaken viel (verzelfstandigd in 1989). Ondanks navraag bij diverse partijen is er geen afschrift van het aanwijzingsbesluit van het NMI boven tafel gekomen. Ook is, ondanks navraag, onduidelijk gebleven op grond van welke criteria NMI destijds is aangewezen. De wet- en regelgeving geeft hierover geen verdere details. Dit laatste betekent ook dat het onduidelijk is aan welke eisen een eventuele nieuwe toetredster op deze markt dient te voldoen.

Kansspelen op afstand

Omdat het aanbieden van online kansspelen op dit moment (nog) geheel verboden is, bestaat er geen procedure voor het aanwijzen van keuringsinstellingen. Het huidige wetsvoorstel stelt rondom de kansspelen op afstand voor om keuring te laten plaatsvinden door geaccrediteerde keuringsinstelling (artikel 31h) en dat aanwijzing door de minister plaatsvindt.³² Hierbij sluit het wetsvoorstel aan bij het kabinetsstandpunt uit 2003 dat er in beginsel een open stelsel wordt gehanteerd, maar dat de minister uiteindelijk ook de (geaccrediteerde) keuringsinstellingen formeel moet aanwijzen. De accreditatie geldt dan als ondersteuning voor het aanwijzingsbesluit.³³

2.3.2 *Accreditatie van keuringsinstellingen*

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf is er rondom de aanwijzing van de keuringsinstellingen een belangrijke rol weggelegd voor het voldoen aan de ISO-kwaliteitsnormen en de gerelateerde accreditatie. In deze paragraaf gaan we daar in meer detail op in.

Uitgangspunten van het systeem van accreditatie

De Raad voor Accreditatie (RvA) is aangewezen als de Nederlandse accreditatie instantie. De RvA controleert of conformiteit-beoordelende organisaties competent zijn. Bij deze 'conformiteit-beoordelende organisaties' (of keuringsinstellingen) gaat het om instellingen die beoordelen of producenten (of leveranciers) van producten en diensten wel voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld (of beloofd) worden. Zie ook box 5 voor een nadere toelichting.

Box 5 Toelichting accreditatie

In een eerder onderzoek van de Universiteit van Tilburg voor het Ministerie van Economische Zaken uit 2003 is dit accreditatieproces als volgt samengevat: "*accreditatie omvat de (her)beoordeling van (...) instellingen vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, deskundigheid en vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en de beheersing van de processen in de organisatie en het vereiste dat (een vertegenwoordiging van) alle belanghebbende partijen betrokken zijn bij de vaststelling van de normen en werkwijzen*".³⁴

³⁰ Zie artikel 13 van de Beschikking Staatsloterij en artikel 7 van de Beschikking Casinospelen 1996.

³¹ Voor de (speel-) automaten in Holland Casino is GLI de belangrijkste keuringsinstelling.

³² Dit stond niet in het originele wetsvoorstel, maar is later in de Nota van Wijziging opgenomen.

³³ Kamerbrief 14 november 2003, 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid', Kamerstukken 29304, nr 1.

³⁴ Universiteit van Tilburg (Schoordijk Instituut - Centrum voor Wetgevingsvraagstukken), 'De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving', onderzoek voor het ministerie van Economische Zaken, april 2003.

Het kan hierbij voor de keuringsinstellingen gaan om verschillende disciplines van activiteiten zoals kalibreren, testen, inspecties, certificering en verificatie.³⁵ (Beoogde) keuringsinstellingen kunnen bij de RvA een aanvraag voor accreditatie doen, waar de RvA (na diverse processtappen) over besluit. Op het moment dat een accreditatie is verleend volgt elk jaar een controlebeoordeling en een keer per vier jaar een herbeoordeling. Een accreditatie kan eventueel ook worden uitgebreid.³⁶

Het systeem van accreditatie is gebaseerd op een internationaal systeem van geharmoniseerde accreditatienormen en kent verschillende lagen van regelgeving. Op EU-niveau zijn alle nationale accreditatie instanties aangesloten bij de 'European co-operation for Accreditation' (EA) en is het systeem van accreditatie gebaseerd op Verordening 765/2008, waarin een algemeen kader van regels en beginselen is neergelegd met betrekking tot accreditatie en markttoezicht.³⁷ In beginsel verloopt accreditatie binnen de EU op dezelfde manier. Middels een systeem van 'peer-reviews' worden processen en methoden geharmoniseerd en wordt getoetst en gewaarborgd dat nationale accreditatie instanties op dezelfde (hoogwaardige) manier toetsen en beoordelen.³⁸

Box 6 Toelichting accreditatie

De raden van accreditatie in Europa zijn lid van de koepel organisatie, European Accreditation (EA), welke weer onderdeel uitmaakt van het platform International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC). Deze organisaties waarborgen de kwaliteit van de accreditaties middels een systeem van peer review en onderlinge toetsing (door raden van accreditaties). Hierdoor is er op nationaal niveau ook een vorm van toezicht op de praktijk van accreditatie in andere landen.

Op mondiaal niveau wordt de harmonisatie van accreditatienormen vormgegeven door de International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC, voor laboratoria en inspectie-instellingen) en de International Accreditation Forum (IAF, voor certificatie-instellingen). Er worden ook overeenkomsten inzake *mutual recognition* afgesloten om harmonisatie te bevorderen, waar ook het systeem van *peer reviews* een belangrijk onderdeel in vormt.

Accreditatie rondom kansspelen

Het systeem van accreditatie is gebaseerd op verschillende internationale standaarden. Voor het keuren van kansspelen zijn drie ISO-standaarden van belang, namelijk rondom inspectie-instellingen, testlaboratoria en productcertificatie-instellingen. Naast deze internationale standaarden bestaat er vaak per land nog onderliggende wet- en regelgeving die relevant is en waar aan voldaan dient te worden. Het gaat inzake de kansspelen om de volgende standaarden:

- **ISO 17020 (inspecties)** - Deze standaard geeft algemene criteria voor het functioneren van verschillende soorten instellingen die keuringen (inspecties) uitvoeren en omvat onder meer eisen om de onpartijdigheid en de consistentie van de keuringen te waarborgen;
- **ISO 17025 (laboratoria)** - Deze standaard specificeert de algemene 'eisen voor competentie' inzake het uitvoeren van beproevingen en/of kalibraties, waaronder monsterneming (laboratoria);
- **ISO 17065 (certificatie)** - Deze standaard omvat de eisen voor certificatie-instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten.

Voor Nederland is ISO 17025 van belang, omdat accreditatie voor deze standaard een van de eisen is voor keuringsinstellingen in de Speelautomatenregeling. De Nederlandse wet- en

³⁵ Zie website RvA: <https://www.rva.nl/over-accreditatie/disciplines>.

³⁶ Zie website RvA: <https://www.rva.nl/over-accreditatie/accreditatieproces>.

³⁷ Verordening (EG) Nr. 765/2008 van het Europees parlement en de raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93.

³⁸ Hier bestaat ook een aparte ISO-norm voor (ISO 17011): Algemene eisen aan accreditatie-instellingen die conformiteitsbeoordelende instellingen accreditieren.

regelgeving bevat (rondom het keuren van kansspelen) geen verwijzingen naar de andere twee standaarden. In het buitenland zijn deze standaarden voor keuringsinstellingen wel relevant, omdat daar soms ook inspecties en certificeringen worden uitgevoerd door keuringsinstellingen.

Afgifte van de accreditatie en borging publieke belang

Binnen het internationale accreditatiesysteem is het uitgangspunt dat in het (thuis)land waar een keuringsinstelling gevestigd is, ook de accreditatie wordt afgegeven. Op het moment dat de 'scope' van de geaccrediteerde activiteiten ook andere landen (dan het 'thuisland') moet gaan omvatten dan worden er door de nationale accreditatie instantie vaak vakdeskundigen uit dat desbetreffende land bij het accreditatieproces betrokken. Op deze manier kan geborgd worden dat ook bij een uitbreiding van de scope de instellingen voldoen aan de gestelde (nationale en internationale) eisen. Voor Nederlandse keuringsinstellingen betekent dit dat de RvA vakdeskundigen uit (bijvoorbeeld) Duitsland bij een eventuele vergroting van de scope betreft. Omgekeerd zullen vakdeskundigen van de RvA betrokken worden op het moment dat een (bijvoorbeeld) Spaanse keuringsinstelling de scope wil vergroten naar Nederland. Ook voor landen buiten de Europese Unie geldt in beginsel een zelfde regime. De eigen werkprocedures en keuringsprotocollen van keuringsinstellingen maken deel uit van het accreditatieproces en worden ook getoetst door een onafhankelijke deskundige.

Box 7 BMM Testlabs

BMM Testlabs is geaccrediteerd in Spanje met een scope voor Nederland. Uit navraag is gebleken dat de Nederlandse RvA, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is, niet door de Spaanse accreditatieorganisatie Enac bij de accreditatie betrokken is. De RvA geeft in dit kader aan begrip te hebben voor deze handelswijze, daar de regelingen inhoudelijk niet zoveel van elkaar verschillen dat een Nederlandse vakexpert nodig was om de beoordeling van BMM goed uit te voeren.

In dit verband is verder relevant dat er binnen de Europese Unie een interne markt voor dergelijke (keurings)diensten bestaat. In beginsel worden daarom geaccrediteerde keuringsinstellingen toegelaten tot de Nederlandse markt, zij het dat nationale wet- en regelgeving ervoor zorgt dat accreditatie niet 'automatisch' toelating tot de Nederlandse markt betekent.

In relatie tot de borging van de eerder genoemde publieke belangen richt de accreditatie van de keuringsinstellingen zich (middels de keuringen van kansspelen) vooral op het waarborgen van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod. Er zijn vanuit het onderzoek geen aanwijzingen dat de huidige systematiek van accreditatie enig risico vormt voor de publieke belangen. Conform de internationale afspraken dient de RvA in beginsel betrokken te worden bij de accreditatie op het moment dat een buitenlandse keuringsinstelling de scope wil uitbreiden met Nederland.

2.3.3 Best practices inzake het aanwijzen van keuringsinstellingen

Uit de diverse interviews die wij hebben gevoerd is gebleken dat zowel op nationaal niveau tussen de verschillende sectoren, als ook op internationaal niveau, verschillen bestaan omtrent de aanwijzing en vergunningverlening van keuringsinstellingen. In Nederland zijn de afzonderlijke ministeries verantwoordelijk voor de aanwijzing van keuringsinstellingen en (lagere) wet- en regelgeving kan verschillen op dit punt. Het kabinetsstandpunt uit 2003³⁹ stelt dat er in beginsel, naast een formele accreditatie door de RvA, ook aanwijzing zal volgen door de verantwoordelijk minister, wat dient als extra waarborg van de kwaliteit van de keuringsinstelling. Dit is inmiddels ook in het voorstel voor de wetwijziging van de Wet op de kansspelen opgenomen. Op basis van de

³⁹ Kamerbrief 29 304 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid', brief van de minister van Economische Zaken, 2003.

uitgevoerde deskstudie en de interviews is de belangrijkste conclusie dat het systeem van aanwijzen wel variaties kent, maar dat de uitgangspunten grotendeels gelijk zijn. De rol van een ministerie of toezichthouder kan hierin bijvoorbeeld wisselen.

Box 8 Systemen van aanwijzing in andere landen en sectoren

Kansspelen - Rondom de kansspelen wijkt het systeem van aanwijzing in omliggende landen soms wel af van het Nederlandse systeem. De systematiek in België is redelijk vergelijkbaar met Nederland. De Belgische Kansspelcommissie bepaalt welke geaccrediteerde instellingen ook effectief worden toegelaten als keuringsinstelling (erkenning). In Verenigd Koninkrijk is sprake van een 'liberaler' systeem met minder vastgelegde eisen aan keuringsinstellingen en meer variatie. Op dit moment zijn 13 keuringsinstellingen toegelaten ("approved"), die verschillende typen keuringen mogen uitvoeren.⁴⁰ Accreditatie voor ISO 17025 was een van de eisen waaraan, voor bepaalde type keuringen, ook voldaan diende te worden. In andere landen is een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouder. De Deense kansspelautoriteit wijst keuringsinstellingen aan op de *landbased* markt op basis van hun accreditatie en enkele aanvullende eisen op het gebied van de keuringspraktijk. Deze eisen aan de keuringen zijn overigens niet heel specifiek omdat keuringsinstellingen in beginsel vrij zijn zelf invulling te geven aan hun methodieken. Deze aanwijzing wijkt af van de praktijk op de online markt. Formeel hebben keuringsinstellingen die geaccrediteerd zijn toegang tot de Deense markt, zonder dat daar een aanwijzing van de Kansspelautoriteit aan vooraf gaat. In een aantal andere Europese landen ligt het keuren nog steeds in overheidshanden. In Duitsland is PTB als enige partij verantwoordelijk voor de keuringen van kansspelen. Zweden, Noorwegen en Finland werken met een vergelijkbaar systeem.

Andere sectoren⁴¹ - De keuringen van consumentenproducten, zoals speeltoestellen en voedsel, wordt vaak naar voren gebracht als mogelijke *best practice* omdat de toezichthouder, de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) hier een belangrijke toezichtstaak op zich neemt. Het is de taak van de NVWA om keuringsinstellingen te beoordelen na een verzoek tot aanwijzing en de NVWA controleert het functioneren van aangewezen Nederlandse keuringsinstellingen en buitenlandse keuringsinstellingen waarvan certificaten zijn gelijkgesteld. De NVWA gaat hierbij uit van de wettelijk gestelde eisen aan keuringsinstellingen. Deze eisen zijn in de meeste gevallen te vinden in de wetgeving voor de betreffende producten (richtlijnen, verordeningen en beschikkingen).

⁴⁰ Gambling Commission, zie: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Approval-of-test-houses.aspx>.

⁴¹ In de onderzoeksvraag wordt ook gewezen op de praktijk van 'credit rating agencies'. Omdat Credit Rating een privaatrechtelijke status heeft en van hun diensten vrijwillig gebruik gemaakt kan worden door bijvoorbeeld financiële instellingen, worden deze instellingen niet aangewezen. Wij zien dan ook geen aanleiding om parallellen te leggen met de praktijk van de aanwijzing van keuringsinstellingen.

3 Marktinventarisatie van keuringsinstellingen

3.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen

Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich primair op het beschrijven van de markt voor keuringsinstellingen. Hiermee geven wij een overzicht van de keuringsinstellingen die actief zijn in Nederland. De concrete onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn in de volgende box weergegeven.

Box 9 Onderzoeksvragen hoofdstuk 3

Dit hoofdstuk richt zich primair op de markt voor het keuren van kansspelen en de volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

Ten aanzien van de markt voor het keuren van kansspelen:

1. Hoe groot is de markt voor keuringen van kansspelen?
2. Welke keuringsinstellingen zijn momenteel in Nederland en/of omliggende landen actief? Wat zijn naar schatting hun marktaandeelen?
3. Is er sprake van economische toetredingsdrempels?

Ten aanzien van keuringscapaciteit van de geïdentificeerde marktpartijen:

4. Hoe groot is momenteel de totale keuringscapaciteit in relatie tot de verwachte toeloop aan aanbieders van kansspelen op afstand?
5. Is in het geval dat er sprake is van momenteel beperkte keuringscapaciteit toetreding (vanuit het buitenland) te verwachten?

Belangrijkste bevindingen

Wat betreft de **omvang van de markt voor het keuren van kansspelen** schatten wij de omzet van de keuringsinstellingen op circa €2 miljoen per jaar. Het keuren van kansspelen voor Holland Casino is met circa €1,5 miljoen omzet het grootste segment, gevolgd door de keuringen van speelautomaten op de straatmarkt (circa €0,4-0,5 miljoen) en de loterijen (circa €30-50.000). Momenteel zijn er vijf **geaccrediteerde marktspelers** actief op de markt, waarbij drie spelers ieder een sub-segment domineren. Trisigma is grootste speler voor het keuren van de speelautomaten op de straatmarkt. GLI voert vrijwel alle keuringen voor Holland Casino uit, wat ook geldt voor NMI voor de loterijen. SIQ en BMM spelen momenteel een marginale rol. Keuringsinstellingen worden betaald door de producent van speelautomaten of de aanbieder van de loterij- en casinospelen.

De huidige markt voor keuringen van *landbased* spellen kent **hoge economische toetredingsbarrières** die zorgen voor een status quo. Ten eerste is er sprake van een gevestigde orde in de markt, wat toetreding lastig maakt. De verschillende sub-segmenten worden ook afzonderlijk gedomineerd door één partij. Producenten en aanbieders van kansspelen hebben vaak langlopende relaties met keuringsinstellingen die vooral gebaseerd zijn op vertrouwen. De bereidheid om over te stappen naar een andere keuringsinstelling is dan ook niet groot. Ten tweede is de Nederlandse markt met name voor producenten en ontwikkelaars van speelautomaten niet erg aantrekkelijk. De Nederlandse wet- en regelgeving voor speelautomaten is dermate specifiek dat aanpassing van reeds in het buitenland gebruikte speelautomaten, veel kosten met zich meebrengt. Veel ontwikkelaars laten de Nederlandse markt dan ook links liggen, wat ook de kansen voor toetredende keuringsinstellingen op de Nederlandse markt beperkt. Ten derde vergt het werken op de relatief kleine Nederlandse keuringsmarkt ook zeer specifieke kennis

van de wet- en regelgeving (met name voor de speelautomaten), waardoor buitenlandse keuringsinstellingen niet snel toetreden.

Keuringscapaciteit in relatie tot de opening van de online markt

Het keuren van kansspelen op afstand heeft een heel ander karakter dan de *landbased* segmenten. Naast verschillen in de fysieke vormgeving en de kortere doorlooptijd van het keuringsproces, is het internationale (uniforme) karakter van de online kansspelen belangrijk. Afhankelijk van de wet- en regelgeving kunnen dezelfde spellen relatief eenvoudig ook voor andere landen worden 'herkeurd'. Het is de verwachting dat, zodra het aanbieden van kansspelen op afstand gelegaliseerd is, er in korte tijd veel (honderden) keuringen moeten worden uitgevoerd als onderdeel van vergunningaanvragen bij de Ksa. Keuringsinstellingen verschillen enigszins van mening over de vraag of de huidige keuringscapaciteit voldoende is. De potentiële grote piek in de vraag voor keuringen kan waarschijnlijk niet geheel worden opgevangen door (enkel) de huidige keuringsinstellingen en zal waarschijnlijk leiden tot (tijdelijke) uitbreiding van de capaciteit van de huidige actieve marktpartijen, toetreding van nieuwe keuringsinstellingen en een (tijdelijke) vertraging in het aanbod van online kansspelen in Nederland.

Belangrijkste lessen met oog op wetswijziging Wok

De analyse maakt duidelijk dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de markt voor traditionele keuringen en de keuringen van de kansspelen op afstand. De economische toetredingsbarrières voor de markt van keuringen van kansspelen op afstand zijn veel lager dan de traditionele sub-segmenten en verschillende binnen- en buitenlandse partijen willen deze markt betreden. Met het oog op een goed functionerende keuringsmarkt is het daarom belangrijk om de toetredingsdrempels zo laag mogelijk te houden, zonder daarbij de publieke belangen uit het oog te verliezen. Zolang er duidelijkheid bestaat over de eisen en voorwaarden waaraan voldaan dient te worden, zal de vereiste accreditatie en het aanwijzen van de keuringsinstellingen geen grote belemmering vormen. Daarnaast is het (voor de Ksa en het ministerie van VenJ) aan te bevelen ook maximale transparantie na te streven omtrent de wettelijke eisen aan de kansspelen, zodat dit geen belemmering kan vormen voor ontwikkelaars van kansspelen en toetredende keuringsinstellingen.

3.2 De markt voor het keuringen van kansspelen

3.2.1 Segmentering van de markt

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe groot de markt voor keuringen van kansspelen is, kijken wij eerst naar de verschillende sub-segmenten in de kansspelmarkt. Het Centraal Planbureau heeft in 2015 vier afzonderlijke (sub-) segmenten geïdentificeerd. Deze zijn weergegeven in de onderstaande tabel, waarbij per segment ook de mogelijke veranderingen in wet- en regelgeving zijn weergegeven. De derde categorie, speelautomaten, wordt ook wel de straatmarkt genoemd. Het gaat hierbij om de markt voor speelautomaten in cafés en speelhallen.

Tabel 3.1 Overzicht marktsegmenten

Marktsegment	Huidige situatie	Plan kabinet
Loterijen	<ul style="list-style-type: none">• Beperkt aantal legale aanbieders;• Legale aanbieders van goede doelen loterijen dragen ten minste 50% af aan goede doelen;• De netto-opbrengst van de Staatsloterij gaan naar de staat;• Loterijen betalen 29%	<ul style="list-style-type: none">• Verlaging afdrachtspercentage voor goede doelenloterijen van 50% naar 40%;• Toetreding vanaf 2017 mogelijk voor nieuwe loterijen met maatschappelijke doelstelling.

Marktsegment	Huidige situatie	Plan kabinet
	kansspelbelasting over het uitgekeerde prijzengeld boven de 454 euro.	
Casino's	<ul style="list-style-type: none"> Holland Casino heeft het wettelijke monopolie; Veertien vestigingen verspreid door Nederland; Casino's betalen 29% kansspelbelasting over het brutospelresultaat. 	<ul style="list-style-type: none"> Holland Casino wordt in 2017 gesplitst en geprivatiseerd; Tien vestigingen verkocht als groep, vier vestigingen elk afzonderlijk; Uitgifte van twee nieuwe vergunningen; In totaal maximaal zeven verschillende vestigingen; Vergunningen verdeeld over vijf regio's.
Speelautomaten	<ul style="list-style-type: none"> Voor legale exploitatie is een vergunning vereist. In 2013 waren er 539 exploitanten van horeca-automaten en 69 van speelhalautomaten.⁴² 	<ul style="list-style-type: none"> Nog geen voorgenomen wijzigingen bekend.
Online kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> Verboden in Nederland; Consumenten hebben wel toegang tot online aanbieders zonder vergunning; Aanbieders van online kansspelen houden geen kansspelbelasting in; de consument is verplicht om eventuele winsten aan te geven bij de belasting. 	<ul style="list-style-type: none"> Aanbieden toegestaan onder voorwaarde vanaf 2015; Voor toetreding is een vergunning vereist; Vergunninghouders betalen 22% over het brutospelresultaat.

Bron: CPB notitie, voorstel evaluatie Kansspelbeleid, 2015. Noot: deze tabel is gebaseerd op het CPB-rapport en is niet aangepast aan de laatste ontwikkelingen gedurende de behandeling van het wetsvoorstel. Op basis van de Ksa-marktscan 2013 is wel een ander aantal exploitanten van speelautomaten opgenomen.

In aansluiting op de bovenstaande segmentering is het belangrijk om de markt voor het keuren van kansspelen duidelijk af te bakenen.⁴³ In dit onderzoek gaat het om 'keuringsinstellingen' waar in de wet- en regelgeving ook naar wordt verwezen. Rondom de modeltoelatingen is specifiek bepaald dat (kort samengevat) het keuren enkel uitgevoerd kan worden door aangewezen keuringsinstellingen die geaccrediteerd zijn volgens de ISO-17025 standaard. Bij de meerjarige vergunningen wordt verwezen naar 'keuringsinstellingen', zonder dat daar nadere criteria voor zijn gegeven. In de praktijk voert NMI deze keuringen uit.⁴⁴ Deze groep van 'keuringsinstellingen' onderscheidt zich daarmee van andere betrokken actoren zoals de EDP-auditor (audit van IT-systemen) en de notaris, die buiten de scope van het onderzoek vallen.

3.2.2 De omvang van de markt⁴⁵

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd en na een analyse van het aantal modeltoelatingen op de website van de Ksa hebben wij een inschatting kunnen maken van de omvang van de markt voor keuringen. In totaal schatten wij de keuringsmarkt voor loterijen, casino's en de speelautomaten op een omzet van circa €2 miljoen per jaar. Het aanbieden van online kansspelen is momenteel (nog) verboden in Nederland.

⁴² Ksa, 'Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013', oktober 2014.

⁴³ Binnen het kader van dit onderzoek is aangesloten op de indeling in de wet- en regelgeving. Dit betreft geen afbakening van de markt zoals deze door de ACM wordt uitgevoerd op grond van de Mededingingswet.

⁴⁴ Voor de (speel-) automaten in Holland Casino is GLI de belangrijkste keuringsinstelling.

⁴⁵ Omdat het hier gaat om een markt met een beperkt aantal spelers geven wij hier de schattingen van de marktomvang in ruime ranges.

De loterijenmarkt

In de huidige situatie is NMI de enige keuringsinstelling in Nederland die de keuringen op de loterijenmarkt uitvoert. In de praktijk betekent dit dat NMI contracten afsluit met de afzonderlijke vergunninghouders en tegen een vast bedrag per jaar een of twee keer per jaar de keuringen uitvoert bij de verschillende partijen. Deze contracten hebben de looptijd van een jaar en NMI offreert haar diensten elk jaar opnieuw. Er is geen melding gemaakt van bijzondere contractvoorwaarden. De omvang van deze markt is zeer beperkt en de jaarcontracten hebben een waarde die varieert van € 5.000-15.000 per vergunninghouder. De totale omvang van de keuringsmarkt voor loterijen is circa € 30.000-50.000.

De casinomarkt

In 2014 werden er circa 160 keuringen uitgevoerd voor Holland Casino. Hierbij gaat het met name om (casino) speelautomaten. Dit aantal fluctueert overigens per jaar en kan ook hoger uitvallen. De kosten die in rekening worden gebracht door keuringsinstellingen zijn rond de €8.000 - € 13.000 per keuring. Dit ligt lager dan in de straatmarkt omdat de wettelijke eisen voor de casinomarkt beperkter zijn. Dit brengt de totale omzet van de keuringen in de casinomarkt op ongeveer €1.500.000.

De straatmarkt (speelautomaten)

De keuringsinstellingen schatten dat er gemiddeld rond de 25 modeltoelatingen (*type approvals*) per jaar worden uitgevoerd. Dit aantal verschilt van de op de website van de Ksa gepubliceerde cijfers: in 2014 zijn er in totaal voor (hoogdrempelige) horeca en speelhallen 36 modeltoelatingen voor speelautomaten uitgegeven. Het verschil kan verklaard worden door keuringen van nieuwe apparaten of keuringen van een update van een apparaat, waarbij een kritische verandering, een herkeuring vereist. De beschikbare cijfers geven hier geen uitsluitsel over. De keuringsinstellingen brengen gemiddeld € 15.000 - € 20.000 per keuring van een speelautomaat in rekening aan hun opdrachtgever (de producent die marktoelating wil aanvragen). Dit brengt de totale omzet van de keuringen in de straatmarkt in Nederland op ongeveer €400.000 - €500.000.

De vorm van de gesloten contracten wisselt, maar is er meestal op gericht om het product in zijn geheel een keer te laten keuren (wel in verschillende stappen). Het contract eindigt dan in feite met de goedkeuring of afkeuring van het product door de keuringsinstelling, waarna de producent (bij goedkeuring) de modeltoelating kan aanvragen bij de Ksa. Er bestaan echter ook contractvarianten waarin een producent (binnen hetzelfde contract) een eerder afgekeurd product een of twee keer opnieuw kan laten keuren. Er is verder geen melding gemaakt van bijzondere contractvoorwaarden.

3.2.3 Keuringsinstellingen actief in Nederland

Geaccrediteerde keuringsinstellingen

Zoals eerder is beschreven vormt accreditatie volgens de ISO-17025 (testlaboratoria) voor keuringsinstellingen een belangrijke voorwaarde voordat zij betrokken kunnen worden bij het proces van modeltoelating (zie paragraaf 2.3). Momenteel zijn er door de RvA vier partijen geaccrediteerd volgens de ISO-17025 norm (GLI, NMI, Trisigma en SIQ). Een vijfde partij (BMM Testlabs) is ISO-17025 geaccrediteerd in Spanje, met een *scope* voor Nederland. Alle keuringsinstellingen zijn ook geaccrediteerd voor andere ISO-normen. Deze zijn met name relevant voor activiteiten buiten Nederland waar andere accreditaties worden vereist. In onderstaande tabel wordt per keuringsinstelling aangegeven waartoe zij bevoegd zijn.

Tabel 3.2 Overzicht accreditaties afgeven door de RvA (alfabetische volgorde)

Keuringsinstelling	Accreditatie
Gaming Laboratories International (GLI) Europe	<ul style="list-style-type: none"> • Testlaboratorium (ISO 17025); • Inspectie-instellingen (ISO 17020); • Productcertificatie (ISO 17065).
NMi Certin (NMi)	<ul style="list-style-type: none"> • Testlaboratorium (ISO 17025); • Inspectie-instellingen (ISO 17020); • Managementsysteemcertificatie-instellingen (ISO 17021).
Trisigma	<ul style="list-style-type: none"> • Testlaboratorium (ISO 17025); • Inspectie-instellingen (ISO 17020).
SIQ - Slovenian Institute of Quality and Metrology	<ul style="list-style-type: none"> • Testlaboratorium (ISO 17025); • Inspectie-instellingen (ISO 17020); • Productcertificatie (ISO 17065).

Bron: RvA overzicht van geaccrediteerde, zie: <https://www.rva.nl/geaccrediteerde-organisaties/alle-geaccrediteerden>.

Noot: BMM Testlabs is niet geaccrediteerd door de RvA, maar is geaccrediteerd in Spanje.

Keuringsinstellingen in relatie tot de marktsegmenten

In Nederland is de facto ieder marktsegment in handen van een andere keuringsinstelling.

Hieronder geven wij in het kort weer wat de belangrijkste activiteiten per keuringsinstelling zijn.

GLI

Deze van oorsprong Amerikaanse keuringsinstelling is geaccrediteerd door de RvA en heeft 21 kantoren op zes continenten en is met ongeveer 850 medewerkers actief in circa 455 jurisdicties. GLI heeft een aantal standaarden ontwikkeld, zoals de GLI 11 standaard, waarin wordt vastgelegd waaraan kansspelen moeten voldoen. Jurisdicties in onder andere de Verenigde Staten gebruiken deze standaarden om hun eigen wet- en regelgeving vorm te geven. GLI heeft in Europa kantoren in Spanje, Italië, Nederland en Oostenrijk. Daar bevinden zich testlaboratoria waar *landbased* producten worden getest. In Nederland voert GLI het merendeel van de keuringen van het kansspel aanbod (speelautomaten) van Holland Casino uit. In andere landen is GLI actief in ieder kanspelsegment. GLI heeft als internationaal actieve partij een groot voordeel ten opzichte van andere (kleinere) keuringsinstellingen: producenten die hun speelautomaat op meerdere markten willen verkopen kunnen bij GLI middels een *gap analysis* laten identificeren op welke punten een automaat niet voldoet aan de wet- en regelgeving en dus aanpassing behoeft. Dit is relatief goedkoper dan in ieder afzonderlijk land door de plaatselijke keuringsinstelling een keuring te laten uitvoeren. GLI geeft ook advies aan producenten over de verschillende eisen in de jurisdicties waarin GLI actief is.

NMi

NMi is een van oorsprong Nederlandse keuringsinstelling, maar is ook in omliggende landen actief als keuringsinstelling en heeft vestigingen in Nederland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Canada. In Nederland voert NMi voornamelijk de keuringen uit op de loterijenmarkt (meerjarige vergunningen). De NMi is als enige aangewezen en heeft in feite een monopoliepositie op deze markt. De aanwijzing komt uit de tijd dat NMi nog de Dienst van het IJkwezen was. Na de privatisering en de overgang van het kansspelbeleid van het ministerie van Economische Zaken naar het ministerie van Justitie is de aanwijzing op NMi overgegaan. In de huidige tijdelijke vergunningverlening aan de loterijen is bepaald dat iedere Loterij zelf een keuringsinstantie mag kiezen mits deze is goedgekeurd door de Ksa. De reden waarom NMi de facto alle keuringen voor loterijen uitvoert en de loterijen van de diensten van NMi gebruik blijven maken is deels te verklaren door een historische band, maar ook door de tevredenheid over de diensten van het NMi. Naast de keuringen van loterijssystemen keurt NMi ook speelautomaten voor de straatmarkt (modeltoelating). Deze activiteit kent echter een beperkte omzet.

Trisigma

Deze van oorsprong Nederlandse keuringsinstelling is bijna 7 jaar actief als keuringsinstelling met circa 10 werknemers en een aantal werknemers op andere contractbasis. Trisigma is in staat aan een piek in de vraag voor keuringen te voldoen door op tijdelijke contractbasis extra werknemers aan te nemen. Trisigma voert het merendeel van de keuringen voor de modeltoelatingen van speelautomaten voor de Nederlandse straatmarkt uit. Daarnaast is Trisigma actief als keuringsinstelling van online kansspelen in de Europese landen waar dat is toegestaan.

De drie bovenstaande keuringsinstellingen hebben samen de belangrijkste segmenten in handen. Daarnaast hebben ook **BMM Testlabs** (voor Europa is het hoofdkantoor gevestigd in Spanje) en **SIQ** (Slovenië) keuringen uitgevoerd op de Nederlandse markt voor kansspelen. Maar de aantallen zijn zeer beperkt en daarom worden deze partijen niet direct geschaard onder de belangrijkste marktpartijen op de Nederlandse markt. Dit kan echter veranderen wanneer de markt voor kansspelen op afstand wordt gelegaliseerd.

3.2.4 Economische (toetredings-) barrières

Bovenstaande beschrijving voor de markt van keuringen van kansspelen in Nederland heeft aangetoond dat deze markt wordt gedomineerd door een beperkt aantal partijen, waarbij op de verschillende deelmarkten veelal een dominante partij is. De kenmerken van de markt voor keuringsinstellingen voor casino's, de straatmarkt en loterijen in omliggende landen is min of meer vergelijkbaar met die in Nederland. Er zijn een aantal keuringsinstellingen die in meerdere landen actief zijn, zoals GLI en BMM testlabs, maar omdat de wet- en regelgeving per land (zeer) verschillend is, zijn er per land ook een beperkt aantal keuringsinstellingen actief die zich hebben gespecialiseerd op hun nationale kansspelmarkt. Het Verenigd Koninkrijk is een liberalere markt, maar ook daar zie je (voor Nederland) bekende spelers als NMI, GLI, Trisigma, SIQ en BMM. Daarnaast zijn er in het Verenigd Koninkrijk nog een aantal andere spelers, zoals Quinel, QALabs, iTech, Compliance Testing Laboratory, Gaming Associates, Enex TestLabs en eCogra, maar deze hebben veelal een veel beperktere licentie.

Keuringsinstellingen geven aan dat het om verschillende redenen vaak niet loont om andere (sub-) markten te betreden. Op basis van de gesprekken en analyses zijn, naast de eerder genoemde wettelijke toetredingsbarrières, een aantal (meer) economische barrières aan te wijzen:

- Er is sprake van een gevestigde orde in de markt, welke lastig te doorbreken is. De verschillende segmenten (loterijen, casinospelen en straatmarkt) worden gedomineerd door één partij. Producenten van kansspelen (modeltoegang) en aanbieders van kansspelen (meerjarige vergunningen) hebben langlopende relaties met bepaalde keuringsinstelling. Deze relaties zijn historisch gegroeid en zijn vooral gebaseerd op vertrouwen en dienstverlening. Inzake het vertrouwen gaat het bijvoorbeeld om de zorgvuldige omgang met prototypes van automaten en andere bedrijfsvertrouwelijke informatie (IT-systemen, software, broncodes, etc.). Daarnaast spelen ook andere factoren een rol bij de opdrachtgevers, zoals de service en dienstverlening (goede beantwoording van vragen, het snel inplannen van keuringen), bekendheid van de keuringsinstelling met vergelijkbare producten en bekendheid met de werkwijze van de keuringsinstelling. De bereidheid om over te stappen naar een andere keuringsinstelling is dan ook niet groot;
- Ten tweede is de Nederlandse markt met name voor producenten en ontwikkelaars van speelautomaten niet erg aantrekkelijk. De Nederlandse wet- en regelgeving voor speelautomaten is dermate specifiek dat aanpassing van reeds in het buitenland gebruikte speelautomaten, veel kosten met zich meebrengt. Producten kunnen niet eenvoudig op de Nederlandse markt worden verkocht. Veel ontwikkelaars laten de Nederlandse markt dan ook

links liggen, wat ook de kansen voor toetredende keuringsinstellingen op de Nederlandse markt beperkt;

- Het werken op de relatief kleine Nederlandse keuringsmarkt vergt ook zeer specifieke kennis van de wet- en regelgeving (met name voor de speelautomaten) die niet altijd transparant is. Dit maakt het voor potentiële toetreders tot de markt erg moeilijk om de markt te betreden.

Deze economische barrières gelden overigens niet (of in veel mindere mate) voor de kansspelen op afstand. De eisen in wet- en regelgeving (en daarmee de keuringspraktijk) van online kansspelen kent over landsgrenzen heen meer overeenkomsten en dit betekent dat de markt van keuringen voor onlinekansspelen in andere landen, en eventueel straks in Nederland, door meer keuringsinstellingen kan worden bediend. De Nederlandse wet- en regelgeving voor met name de speelautomaten is dermate specifiek dat dergelijke schaalvoordelen niet behaald kunnen worden. Dit wordt ook in de volgende paragraaf in meer detail besproken.

3.3 Keuringscapaciteit in relatie tot mogelijke toeloop aanbieders

Zoals eerder aangegeven ligt er op dit moment een voorstel voor wijziging van de Wet op de kansspelen bij de Tweede Kamer waarin de het aanbieden en spelen van kansspelen op afstand wordt toegestaan. In die context is het van belang om na te gaan hoe keuringsinstellingen hun 'keuringscapaciteit' hebben georganiseerd en wat de eventuele impact zal zijn op het moment dat de online markt opengaat en er naar verwachting veel online spellen in een korte tijd gekeurd moeten worden.

De huidige keuringscapaciteit

In de huidige situatie, dus met een verbod op de kansspelen op afstand, hebben de keuringsinstellingen die actief zijn in Nederland voldoende capaciteit om keuringen uit te voeren. Er is een stabiele vraag naar keuringen, waarbij het aantal keuringen voor de *landbased* markt ook relatief beperkt is. De keuringsinstellingen zijn flexibel georganiseerd en vangen pieken in de vraag op door tijdelijke werknemers in te zetten. In de huidige markt lijkt er, mede gezien de economische barrières, geen of slechts in zeer beperkte mate ruimte voor alternatieve keuringsinstellingen. Dit betekent dat wij in dat kader ook niet direct verschuivingen in de markt of toetreding van buitenlandse partijen verwachten. Dit zou kunnen veranderen zodra de markt voor online kansspelen wordt gelegaliseerd.

Doorkijk naar de keuring van kansspelen op afstand

Het keuren van kansspelen op afstand heeft een heel ander karakter dan de keuringen voor de andere kansspelsegmenten, wat ook blijkt uit de praktijk in de omliggende landen. Allereerst is de vormgeving van het keuringsproces anders en kunnen keuringen van online kansspelen (bij wijze van spreken) uitgevoerd worden middels het gebruik van een enkele computer. Daarnaast is de doorlooptijd van keuringen van online kansspelen vaak korter omdat er minder componenten gekeurd moeten worden. Tot slot is het karakter van online kansspelen internationaal, wat betekent dat dezelfde spellen relatief eenvoudig ook in andere landen aangeboden en gespeeld kunnen worden. Keuringsinstellingen die nu in andere landen keuringen van online kansspelen uitvoeren kunnen deze eventuele (her)keuringen ook voor Nederland uitvoeren. Voor de speelautomaten is dit veel lastiger vanwege de specifieke Nederlandse wet- en regelgeving. Desalniettemin bestaat er ook in het keuren van kansspelen op afstand een grote variatie, afhankelijk van de wensen en positie van de klant. Het kan bijvoorbeeld gaan om het keuren van grote (of kleine) hoeveelheden spelletjes die van elkaar afwijken, maar ook om de keuringen van de onderliggende IT-systemen. Er bestaat tussen de Europese lidstaten ook variatie in de wet- en regelgeving. De verwachting is wel dat er meer geconcurrereerd zal worden op prijs en snelheid.

Omdat de lagere wet- en regelgeving nog in voorbereiding is, zijn ten aanzien van het keuren van de kansspelen op afstand de details voor Nederland nog niet bekend. Het is de verwachting dat, zodra het aanbieden van kansspelen op afstand gelegaliseerd is, er in korte tijd veel (honderden) keuringen moeten worden uitgevoerd voor de Nederlandse markt als onderdeel van vergunningaanvragen bij de Ksa. Het gaat hier dan vooral om herkeuringen van reeds bestaande spellen. Keuringsinstellingen verschillen van mening over de vraag of de capaciteit voldoende is. De potentiële grote piek in de vraag voor keuringen kan waarschijnlijk niet geheel worden opgevangen door (enkel) de keuringsinstellingen die nu opereren op de Nederlandse markt en kan leiden tot een vertraging in het aanbod van online kansspelen in Nederland. Echter, dit zal vooral een tijdelijk capaciteitsprobleem zijn waarbij de 'grotere aanbieders' van keuringen waarschijnlijk ook capaciteit uit andere landen zullen inzetten.

De kans is wel groot dat keuringsinstellingen die nu al actief zijn op de online markt in omliggende landen, ook de Nederlandse markt betreden. Dit is ook de verwachting van keuringsinstellingen die nu reeds actief zijn op de Nederlandse markt. BMM Testlabs is bijvoorbeeld een bedrijf dat nu in Nederland beperkte activiteiten ontplooit, maar wacht op de opening van de Nederlandse markt. Ook het van oorsprong Duitse SQS (Software Quality Systems; niet te verwarren met SIQ), is actief op de online markt voor keuringen en laat de keuringen voor andere landen in India uitvoeren. Zij hebben een ISO 17025 certificering en zullen een accreditatie voor Nederland aanvragen zodra de online markt gelegaliseerd wordt en/of er duidelijkheid komt over het wettelijke kader. De toetreding hangt natuurlijk samen met de eisen die in de (Nederlandse) wet- en regelgeving zullen worden gesteld, maar de kans dat tientallen onbekende keuringsinstellingen de markt zullen betreden achten wij klein. Ook in landen waar de online markt al jaren open is (zoals het Verenigd Koninkrijk) zijn er nog altijd een beperkt aantal keuringsinstellingen actief. In Spanje zijn wel diverse kleine bedrijfjes actief die met minimale middelen online spellen keuren. Echter, hun toetreding tot de Nederlandse markt hangt ook af van de eisen die in de Nederlandse wet- en regelgeving zullen worden gesteld.

4 Waarborging van publieke belangen

4.1 Inleiding en belangrijkste bevindingen

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij verder in op de kwaliteit van keuringen in relatie tot de borging van het publieke belang. Hierbij hanteren wij de insteek van het bespreken van **bepaalde (potentiële) risico's** voor deze publieke belangen. Hierbij gaat het primair om (i) een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod, (ii) de bestrijding van illegale en criminele vormen van kansspelen, (iii) het tegengaan van kansspelveslaving en (iv) de bescherming van consumenten tegen onder andere misleidende reclame. De onderzoeksvragen die wij zullen beantwoorden zijn weergegeven in onderstaande box.

Box 10 Onderzoeksvragen hoofdstuk 4

De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

Ten aanzien van tijdige signalering van eventuele problemen:

1. In hoeverre signaleren keuringsinstellingen momenteel tijdig en volledige problemen bij kansspelaanbieders? Zowel aan de door hen gekeurde instellingen als aan de kansspelautoriteit?
 - Hoe hangen de prikkels tot tijdige en volledige incidentmelding af van de machtsconcentratie (zowel van keuringsinstellingen als van kansspelaanbieders)?

Ten aanzien van de interpretatieruimte die de wetgever keuringsinstellingen geeft:

2. In hoeverre vormt de interpretatieruimte die een keuringsinstelling en/of de Ksa hebben een risico voor de borging van de publieke belangen?
 - Zijn er (internationale) *best practices* uit de literatuur inzake de interpretatieruime van keuringsinstellingen?

Ten aanzien van functiescheiding en wisselfrequentie:

3. In hoeverre is de huidige mate van functiescheiding tussen advies & controle bij keuringsinstellingen een risico voor de publieke belangen en voor de frequentie waarmee aanbieders dienen te wisselen van keuringsinstellingen?
 - Wat zijn de (internationale) *best practices* uit de literatuur over de functiescheiding van advies en controle, en over de wisselfrequentie die op de Nederlandse praktijk van toepassing zijn?

Overige vragen met betrekking tot risico's voor de borging van het publieke belangen:

4. Wat is de mogelijke rol van complementaire mechanismen (keuringen vs. aansprakelijkheid en/of schadeverzekering) om de publieke belangen te borgen?
5. Is de "uitgestelde keuring" (zie MvT op artikel 31o lid 2bv Wok) uniek voor de Wet op kansspelen of komt dit model ook elders voor? Welke risico's voor de publieke belangen zijn in de literatuur hierover gesignaleerd?

Belangrijkste bevindingen

Tijdige signalering van problemen – Met het oog op het waarborgen van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod is het van belang dat eventuele 'problemen' tijdig worden gesignaleerd. Dit systeem van signaleren is, naast de Ksa-toets van de keuringsrapporten, nu vormgegeven via de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties van speelautomaten en de NMi-controles van de processen gebruikt bij loterijspelen. Het blijkt dat het kansspelaanbod veilig en betrouwbaar

is. Vanuit de Ksa-inspecteurs is aangegeven dat in de praktijk “99.9%” van de speelautomaten voldoen aan de wet- en regelgeving en worden in zeldzame gevallen *bugs* in de software geconstateerd. NMI rapporteert jaarlijks over hun bevindingen aan de Ksa en heeft aangegeven dat het aantal ‘problemen’ vrijwel nihil was in de afgelopen jaren.

Het bestaan van interpretatieruimte – Waar eisen en normen worden vastgelegd (met name voor de speelautomaten) bestaat ook ruimte voor de vraag hoe deze eisen moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Inherent aan het systeem van keuringen door derde partijen is dat de keuringsinstellingen een eigen keuringspraktijk ontwikkelen en daarmee de normen en eisen die gesteld worden in de wet- en regelgeving verschillend interpreteren. De rol van de Ksa beperkt zich tot het toetsen van de keuringsrapporten. Vanuit de gevoerde gesprekken en beschikbare documentatie zijn geen aanwijzingen gevonden dat de bestaande ruimte voor interpretaties en eigen (proces-) keuzes door de keuringsinstellingen op enige manier het publieke belang schaden. Het gaat veelal om details in de keuringspraktijk en dit brengt uiteindelijk beperkte risico’s met zich mee voor de consument. Met het oog op de toekomst lijkt er echter wel ruimte voor verbetering, met name op het vlak van transparantie en openheid (zie hierna).

Belangenverstrengeling (keuring en advies) – Middels de onafhankelijke keuring van het spelaanbod moet een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod worden gewaarborgd. Het is duidelijk dat er rondom het keuren van kansspelen een delicate balans bestaat tussen de reguliere contacten tussen producent en keuringsinstelling (voortgang, informatieverstrekking, etc.) en anderzijds de onafhankelijke keuringsrol van de keuringsinstellingen. Het is duidelijk geworden dat er een risico op belangenverstrengeling bestaat, maar er zijn geen aanwijzingen dat hier ook daadwerkelijk sprake van is. Ten eerste benadrukken keuringsinstellingen zelf op geen enkele manier producenten van ‘advies’ te voorzien over *hoe* zij nieuwe kansspelen kunnen laten voldoen aan de wet- en regelgeving. Vanuit andere interviews zijn op dit punt geen andere signalen naar voren gekomen. Ten tweede is relevant dat de ISO-17025 accreditatie ook eisen stelt aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zij het dat dit in vergelijking met andere ISO-normen een relatief licht regime betreft. Vanuit de RvA zijn geen aanwijzingen dat geaccrediteerde instellingen zich daar niet aan houden.

Op basis van de deskstudie en de gevoerde gesprekken zijn er geen duidelijke *best practices* naar voren gekomen waarin de bestaande risico’s rondom eventuele belangenverstrengeling worden verkleind. Er bestaan op dit punt strengere ISO-normen, maar aanpassing van de ISO-17025 norm zal een zeer moeilijk en langdurig multilateraal proces vergen. Eventuele andere opties zoals functiescheiding en wisselende (teams van) beoordelaars stuiten vooral op praktische bezwaren vanwege de relatief beperkte schaalgrootte van de keuringsinstellingen op de Nederlandse markt.

Uitgestelde vergunning – Voor wat betreft de uitgestelde keuringen wordt bedoeld op de mogelijkheid die in het huidige wijzigingsvoorstel voor de Wok is opgenomen: aanbieders van online kansspelen worden op de Nederlandse markt toegelaten terwijl (nog) niet alle kansspelen zijn gekeurd en dit naderhand wordt geregeld. Dit systeem is niet uniek en is eerder toegepast in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Uit de ervaringen komt een gevarieerd beeld naar voren wat ook samenhangt met de bredere regulering van de kansspelen. In Denemarken is het proces soepel verlopen, maar blijft er onzekerheid bestaan of er (tijdelijk) illegale spellen zijn aangeboden. In het Verenigd Koninkrijk had men te maken met (alsnog) vertraagde piekbelasting op de keuringsinstellingen en de toezichthouder en een periode van een jaar waarin spellen zijn aangeboden die later niet aan de eisen bleken te voldoen.

Belangrijkste lessen met oog op wetwijziging Wok

Vanuit de analyse blijkt dat er risico's bestaan voor het waarborgen van de publieke belangen, maar dat deze in de praktijk vooral tijdelijk zijn (uitgestelde keuring), een beperkte impact hebben (interpretatieruimte) of beperkt voorkomen (belangenverstremgeling en ontijdige signalering van problemen). Toch zijn er wel een aantal lessen te trekken met het oog op de wetwijziging Wok. Ten eerste kan er meer openheid gecreëerd worden rondom de 'interpretatieruimte'. Met het oog op de toekomst zou, in aanvulling op de reeds bestaande Ksa-richtsnoer 'informatieverschaffing modeltoelating', een richtlijn (of protocol) ontwikkeld kunnen worden waarin de Ksa meer duidelijkheid verschaft over hoe zij omgaat met bepaalde spelelementen en daar een nadere toelichting op geeft. Dit verlaagt ook de rechtsonzekerheid en toetredingsbarrières tot de markt voor zowel keuringsinstellingen als producenten van kansspelen. Ten tweede lijkt het rondom de uitgestelde keuring waardevol om vooraf te anticiperen op eventueel illegaal aanbod en hier in ieder geval op te monitoren (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Tot slot zouden er rondom de onafhankelijkheid van keuringsinstellingen (of betrokken personen) zwaardere eisen gesteld kunnen worden, maar dit moet wel afgezet worden tegen het relatief beperkte impact van dit risico.

4.2 Risico's inzake een tijdige signalering

Het waarborgen van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod

Met het oog op het waarborgen van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod is het van belang dat eventuele problemen tijdig worden gesignaleerd. Dit systeem van signaleren is, naast de Ksa-toets van de keuringsrapporten, nu vormgegeven via de achteraf uitgevoerde Ksa-inspecties van speelautomaten en de NMI-controles van de processen gebruikt bij loterij- en casinospelen.⁴⁶

De controles van de **speelautomaten** die toegelaten zijn op de Nederlandse markt vinden achteraf plaats bij kansspelaanbieders en/of exploitanten en worden uitgevoerd door inspecteurs van de Ksa. In de huidige praktijk worden weinig onaangekondigde inspecties uitgevoerd, in tegenstelling tot in het recente verleden. Nu wordt vooral gereageerd op meldingen van bijvoorbeeld verdachte speelautomaten. Deze meldingen zijn vaak afkomstig van de gebruikers die hun twijfels hebben bij het reglementeer functioneren van speelautomaten. In werkelijkheid voldoet "99.9%" van de speelautomaten aan de huidige wet- en regelgeving en worden in zeldzame gevallen *bugs* in de software geconstateerd, aldus de inspecteurs van de Ksa. Het is onduidelijk in hoeverre onaangekondigde inspecties zullen leiden tot de vaststelling van (veel) meer overtredingen. Onze inschatting is dat dit, net als onder het vroegere controles van Verispect, beperkt zal zijn,

Voor de **loterijen en casinomarkt** geldt dat de vergunninghouders jaarlijks contracten afsluiten met NMI en dat NMI vervolgens, conform hun eigen werkprocessen en normen, de vereiste periodieke controles uitvoert (dus gedurende het jaar). Hierover wordt aan de Ksa gerapporteerd. Vanuit het NMI is aangegeven dat het aantal 'problemen' vrijwel nihil was in de afgelopen jaren. Ook voor de Ksa is er de afgelopen periode geen aanleiding geweest om meer focus op dit deel van de markt te leggen. GLI keurt de (speel-) automaten voor Holland Casino, ook zij geven geen problemen aan.

Box 11 De Staatsloterij

⁴⁶ Het proces van keuringen op zo'n manier vormgegeven, dat een speelautomaat in zijn geheel (stapsgewijs) wordt gekeurd door de keuringsinstelling alvorens marktoegang wordt aangevraagd. In deze voorfase (dus voor de aanvraag voor de modeltoelating) kan niet over incidentenmeldingen of 'problemen bij kansspelaanbieders' worden gesproken waarover de Ksa dient te worden geïnformeerd. Dit proces wordt vooral gekenmerkt door bilateraal contact tussen keuringsinstelling en producent, waarbij eventueel ook de Ksa wordt gevraagd om uitsluitel te geven of een bepaald (nieuw) element van de speelautomaat is toegestaan.

Buiten het werkveld van de keuringsinstellingen is er in 2014 wel wat ophef geweest. Het betrof hier het IT-systeem van De Staatsloterij, wat valt onder de controle van de EDP-auditor. In september 2014 publiceerde De Volkskrant dat, doordat het beheer van een deel van de IT-systemen elders was ondergebracht, het waarschijnlijk mogelijk was te “sjoemelen” met de trekkingen van De Staatsloterij. De Volkskrant wees op een rapport van PwC uit 2011 waarin stond dat het Griekse Intralot de beveiliging van de IT-systemen op cruciale punten niet op orde had.⁴⁷ De Ksa heeft hier verder onderzoek naar gedaan en rapporteerde hier in november 2014 over. Het onderzoek van de Ksa betrof de beveiliging van bestanden en systemen rond het trekingsproces van de Staatsloterij. Binnen de reikwijdte van dat onderzoek zijn geen signalen van mogelijke fraude aangetroffen. Wel heeft de Kansspelautoriteit een aantal aanbevelingen gedaan rond het trekingsproces. Deze aanbevelingen heeft de Staatsloterij overgenomen.⁴⁸

Op basis hiervan is duidelijk dat er vrijwel geen signalen of problemen zijn rondom het keuren van de loterijen of speelautomaten en dat hiermee een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod wordt gewaarborgd. We hebben dan ook geen enkele aanwijzing dat de Ksa op dit punt onvoldoende is geïnformeerd en/of dat informatie wordt achtergehouden door keuringsinstellingen.⁴⁹

4.3 Risico's inzake de interpretatieruimte

Het bestaan van interpretatieruimte

Waar eisen en normen worden vastgelegd bestaat ook ruimte voor de vraag hoe deze eisen moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. In de vorige paragraaf werd al kort gerefereerd aan het continue proces van keuringen: keuringsinstellingen beoordelen of bepaalde keuzes van producenten en ontwikkelaars tijdens het productieproces van bijvoorbeeld een speelautomaat wel voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast wordt in sommige gevallen ook de Ksa gevraagd om uitsluitsel te geven over bepaalde spelelementen of onduidelijkheden en vindt er in het periodieke technische overleg ook discussie plaats hoe bepaalde zaken moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit heeft allemaal te maken met de mogelijkheid om de huidige wet- en regelgeving op verschillende manieren te interpreteren, waarbij het vooral gaat om de modeltoelatingen. Overigens verschillen de meningen hierover: sommige keuringsinstellingen stellen dat enkel de ‘letter van de wet’ wordt gevolgd (en er dus geen interpretatieruimte bestaat) en dat het uiteindelijk aan de Ksa is om te besluiten of een modeltoelating wordt gehonoreerd. Andere keuringsinstellingen menen dat weliswaar de ‘letter van de wet’ wordt gevolgd, maar dat dit niet altijd in ‘de geest van de wet’ gebeurt. Met andere woorden, er lijkt voor de diverse betrokken partijen binnen de wet- en regelgeving ruimte voor interpretaties.

Uit de analyse wordt duidelijk dat deze ruimte voor interpretatie twee oorsprongen kent. Allereerst is de wetgeving te kwalificeren als verouderd of in ieder geval ingehaald door de technologische ontwikkelingen. Producenten willen blijven innoveren en van deze ontwikkelingen gebruik maken. Dit betekent dat keuringsinstellingen, maar ook de Ksa, moeten oordelen over nieuwe technieken die nog niet (direct) beschreven staan in de wet- en regelgeving.⁵⁰ Ten tweede is er, afgezien van

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: <http://www.volkskrant.nl/economie/hoe-is-de-staatsloterij-te-manipuleren--a3751266/> en <https://www.vaninfo.nl/onderzoek-staatsloterij/>.

⁴⁸ Ksa, zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/november/aanbevelingen-rondom/>.

⁴⁹ Ook ten aanzien van de onderzoeksvraag of er een relatie is tussen marktpositie (machtconcentratie) van de keuringsinstellingen en kansspelaanbieders en tijdige en volledige incidentmelding, hebben wij geen enkele aanwijzing dat hiervan sprake zou zijn of dat partijen een prikkel hebben om informatie achter te houden.

⁵⁰ Concrete voorbeelden/ontwikkelingen betreffen vooral de grotere rol van internet bij fysieke kansspelen, bijvoorbeeld: (i) *server-based gaming*, dus speelautomaten die met het internet zijn verbonden in plaats van de huidige stand-alone speelautomaten), (ii) kansspelen die centraal aangestuurd en gemonitord kunnen worden, (iii) kansspelen waarbij ‘content’ op afstand kan worden aangepast, waarbij er dan ook mogelijkheden ontstaan om op verschillende tijden andere kansspelen aan te bieden.

de poging met het concept KEMA protocol, geen formeel keuringsprotocol vastgelegd waarin staat hoe de wetgeving moet worden geïnterpreteerd en hoe de toetsing daarvan zou moeten verlopen. Zoals eerder in hoofdstuk 2 opgemerkt hebben keuringsinstellingen in de praktijk hun eigen werkprocedures en keuringsprotocollen ontwikkeld, welke ook deel uit maken van het accreditatieproces door de RvA.

Huidige praktijk inzake de interpretatieruimte

Op dit moment wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan de ruimte voor interpretatie. Ten eerste hanteren de keuringsinstellingen bij de uitgevoerde keuringen de eigen werkprocedures en keuringsprotocollen en toetsen ze daarmee de productkeuzes van een fabrikant. Eventueel wordt een advies of een oordeel van de Ksa gevraagd voordat zij een keuringsrapport indienen. Vervolgens toetst de Ksa de keuringsrapporten waarin eventueel wordt gesteld dat sommige elementen niet kunnen worden goedgekeurd, waarna een nieuw keuringsrapport kan worden ingediend. Tot slot hebben de Ksa en keuringsinstellingen regelmatig technisch overleg waar (onder meer) nieuwe interpretaties worden besproken. Er zijn een aantal concrete voorbeelden genoemd waarmee de interpretatieruimte kan worden geïllustreerd.⁵¹

Box 12 Voorbeelden van interpretatieruimte

De 3 seconden regel

In het Speelautomatenbesluit zijn in artikel 12 verschillende speltijdeisen opgelegd, waarbij de tijd die verstrijkt tussen verschillende basisspellen enkele seconden is.^{52,53} Inzake de ruimte voor interpretatie gaat het dan vooral om de praktische invulling en de keuzes over de meetmomenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wanneer er sprake is van de 'start' van het basis spel. Dat kan zijn bij de feitelijke start van het spel, het moment dat een spel gestart 'kan' worden of bij de inworp. Een andere vraag is of de totale spelcyclus (inclusief afhandeling) minimaal de vereiste seconden moeten duren of dat het voor de speler alleen niet mogelijk mag zijn om binnen deze tijd een nieuw spel op te starten. Recent is er in het technisch overleg tussen de Ksa en de keuringsinstellingen ook gesproken over de 'meetonzekerheid'. In het oude keuringsprotocol was in dit kader vastgelegd dat de meetonzekerheid ten hoogste 50 milliseconde bedroeg. Bezien wordt nu of dit nog altijd een goede invulling is.

Full Moon situaties

Bij een 'Full Moon' situatie gaat het om de situatie dat een speelautomaat gedurende het spel op random momenten meer gaat uitbetalen dan volgens de modeltoelating mogelijk zou moeten zijn (conform de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen). Fabrikanten tellen dan eventueel ook resultaten mee die niet uit het spel voorkomen. Dit speelde reeds in de jaren negentig en toen heeft het ministerie van Economische Zaken (na consultatie) besloten dat de "Full Moon" constructie voldeed aan de regels. Het ministerie van VenJ heeft later besloten dat de "Full Moon" constructie niet voldeed aan de regels (april 2010) en later (mei 2011) dat de constructie onder bepaalde condities wel voldoet aan de regels. In 2013 heeft de Ksa ook een besluit genomen over de financiële grenswaarde bij meerspelers met "Full Moon" constructie. Inmiddels lijkt er duidelijkheid te bestaan, maar dit voorbeeld illustreert dat de interpretatie over de tijd kan verschillen.

Multiple gaming of simultaan spelen

In dit laatste voorbeeld gaat het om het simultaan spelen van spellen (artikel 12).⁵⁴ Ook hier dienen er praktische keuzes over begrippen gemaakt te worden: gaat het bijvoorbeeld om een handeling van de

⁵¹ Deze voorbeelden zijn gebaseerd op de input van verschillende partijen.

⁵² Lid 1 sub h: "De tijd die verstrijkt tussen de start van een basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden, ten minste drie en een halve seconde bedraagt en gemiddeld ten minste vier seconden".

⁵³ Lid 3 sub a: "Het model (...) wordt zodanig geconstrueerd dat de tijd die verstrijkt tussen de start van het basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden, ten minste drie seconden bedraagt".

⁵⁴ Lid 3 sub a: "Het model (...) wordt zodanig geconstrueerd dat bij simultaan afspelen van onderbroken spellen, per handeling een prijs behaald kan worden van maximaal 300 maal de inzet van het basisspel waarbij per handeling de som

speler of van de automaat? Daarnaast bestaan er ook wensen in de markt om speelautomaten aan te bieden voor gebruik door meerdere spelers tegelijk, waarbij door de wijze waarop keuzes worden gemaakt door de ene speler de uitkomst van het spel kan worden beïnvloed voor de andere speler(s). Tot nu toe is het beleid van de Ksa dat onderlinge beïnvloeding van spelers op kansen en prijzen niet is toegestaan. De ruimte voor interpretatie is daarmee afwezig, maar het illustreert wel dat externe ontwikkelingen druk uitoefenen op een wettelijke bepaling.

Borging publieke belang

Inherent aan het systeem van keuringen door derde partijen is dat deze partijen een eigen keuringspraktijk creëren van de normen en eisen die gesteld worden in de wet- en regelgeving. Dit geldt met name voor de modeltoelatingen (zeer gedetailleerde eisen), maar in zekere zin ook voor de loterijen en casino's. Voor de modeltoelatingen is er rond 2003/2004 getracht om de reeds bestaande keuringspraktijk en interpretaties neer te leggen in een geharmoniseerd keuringsprotocol, wat echter nooit een formele status heeft gekregen. Nadien hebben de keuringsinstellingen hun eigen werkprocedures en keuringsprotocollen ontwikkeld. Zoals eerder opgemerkt, vindt afstemming verder bilateraal plaats tussen de Ksa en de keuringsinstellingen (rondom de keuringsrapporten) en in het periodieke technische overleg tussen de keuringsinstellingen en de Ksa. Op basis van de analyse zijn er geen aanwijzingen dat de bestaande ruimte voor interpretaties en eigen (proces)keuzes door de keuringsinstellingen op enige manier het publieke belang schaden (met name het veilig en betrouwbaar kansspelaanbod). Het gaat veelal om details in de keuringspraktijk die uiteindelijk beperkte risico's met zich meebrengen voor de consument. De genoemde voorbeelden illustreren dit ook. Het publieke belang is hiermee voldoende geborgd.

Met het oog op de toekomst lijkt er echter wel ruimte voor verbetering, met name op het vlak van transparantie en openheid. Mede vanwege het besloten karakter van de Nederlandse markt voor keuringsinstellingen lijkt er een systeem van deels ongeschreven (of niet publieke) keuringspraktijk te bestaan. In het verleden is getracht de keuringspraktijk te harmoniseren en vast te leggen, maar dat is nooit voltooid. Gevestigde partijen lijken naast hun eigen werkprocessen nog steeds indirect gebruik te maken van dit protocol, maar dit is niet (meer) publiek beschikbaar. Verder ontbreekt er vanuit de Ksa een structurele en transparante informatievoorziening over besluiten of keuzes die gemaakt worden en/of hoe de Ksa bepaalde zaken beoordeelt. Bij sommige marktpartijen bestaat dan ook de indruk dat de Ksa niet consistent is in haar toetsingen en dat toetsingen soms door de tijd en tussen beoordelaars verschillen. Dit laatste punt is binnen dit onderzoeker lastig te verifiëren. Het is wel duidelijk geworden dat dit vooral meningen betreffen en er is ook geen concrete casuïstiek aangedragen. Verder worden beschikbare rechtsmiddelen (bezwaar, beroep) tegen besluiten van de Ksa waar belanghebbenden het niet mee eens zijn zeer beperkt ingezet.

Samenvattend geldt dat gebrek aan openheid en transparantie kan leiden tot situaties van rechtsonzekerheid (ook voor fabrikanten die producten ontwikkelen) en een markt die niet toegankelijk is voor nieuwe partijen. Met het oog op de toekomst zou, in aanvulling op de reeds bestaande Ksa-richtsnoer 'informatieverschaffing modeltoelating', een richtlijn (of protocol) ontwikkeld kunnen worden waarin de Ksa meer duidelijkheid verschaft over hoe zij omgaat met bepaalde spelelementen en daar een nadere toelichting op geeft. In feite gaat het hier om het verder 'codificeren' en transparant maken van reeds bestaande praktijk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten op eerdere uitkomsten van het technische overleg met keuringsinstellingen en eventueel op het eerder ontwikkelde KEMA-protocol. Er zijn enkele voorbeelden te geven uit de ons omringende landen (zie box 13).

van de waarde van de te innen prijzen en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen niet meer kan bedragen dan 300 maal de inzet van het basisspel".

Box 13 Voorbeelden uit andere landen

In den brede is het voor toezichthouders zeer gebruikelijk om, in aanvulling op de bestaande wet- en regelgeving, een nadere duiding te geven hoe zij omgaan met bepaalde vraagstukken. In Nederland is de ACM daarin een duidelijk voorbeeld: de afgelopen jaren zijn diverse 'richtsnoeren' ontwikkeld die duidelijk maken hoe de ACM de toezichtspraktijk invult. Dit varieert van de samenwerking tussen ondernemers tot het toegang verlenen tot bepaalde gebouwen of locaties en de informatieverstrekking door energieleveranciers.

Wat betreft *best practices* inzake de kansspelen zijn er een aantal voorbeelden van landen die op dit punt meer transparantie geven, zij het dat vanuit enkele keuringsinstellingen wel is aangegeven dat de Nederlandse situatie zich vanwege de gedetailleerde wetgeving soms lastig laat vergelijken met deze landen. 'Keuringsprotocollen' zijn bijvoorbeeld beschikbaar op de websites van de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken. De Gambling Commission (Verenigd Koninkrijk) heeft verschillende leidraden, maar ook technische normen en standaarden, ontwikkeld waarin specifieke onderdelen nader worden uitgewerkt en toegelicht.⁵⁵ In België heeft de Kansspelcommissie verschillende keuringsprotocollen ontwikkeld en gepubliceerd, bijvoorbeeld ten aanzien van metrologie en informaticasystemen. Ook worden verslagen van 'sectorvergaderingen' gepubliceerd.⁵⁶ Daarnaast zijn er op de online markt ontwikkelingen op multilateraal niveau waarbij verschillende jurisdicties (Alderney, Isle of Man, Denemarken en Verenigd Koninkrijk) een 'Multi-Jurisdictional Testing Framework' overeenkomen. Dit gemeenschappelijke keuringsprotocol zit nog in een testfase, maar zal er uiteindelijk voor moeten zorgen dat aanbieders en keuringsinstellingen die actief zijn op verschillende markten, niet meer worden belemmerd door, soms minimale, verschillen in de keuringsvereisten. Vanuit de Deense Kansspelautoriteit is aangegeven dat Nederland niet direct hierop kan aansluiten, maar dat het Nederland vrij staat om het uiteindelijke raamwerk over te nemen. Het wordt namelijk een openbaar document dat er juist voor bedoeld is om de keuringspraktijk te harmoniseren.

4.4 Risico's inzake de belangenverstremgeling

Onafhankelijkheid en belangenverstremgeling

Middels de onafhankelijke keuring van het spelaanbod moet een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod worden gewaarborgd. Tijdens het onderzoek naar de keuringspraktijk is duidelijk geworden dat er een dunne scheidslijn bestaat tussen enerzijds het reguliere contact tussen producent en keuringsinstelling (klantrelatie, dagelijkse voortgang, praktische zaken etc.) en anderzijds de keuringsrol van de keuringsinstellingen. Voorop staat dat de accreditatie conform ISO 17025, in tegenstelling tot de andere twee genoemde ISO-normen, een relatief 'licht regime' kent rondom onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Laboratoria moeten herkenbaar zijn binnen de (eventueel) grotere organisatie en er moet voorkomen worden dat er invloed 'van bovenaf' plaatsvindt. Er zijn bijvoorbeeld geen eisen over directe functiescheiding.

Keuringsinstellingen benadrukken in de interviews op geen enkele manier producenten van 'advies' te voorzien over *hoe* zij hun nieuwe kansspelen kunnen laten voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Desalniettemin ontkennen keuringsinstellingen niet dat zij producenten adviseren/informereren (*N.B. deze terminologie wordt als synoniemen gebruikt en zullen wij niet verder definiëren*), over het wettelijk kader en aan welke eisen zij moeten voldoen. Vaak speelt deze advisering zich af in een internationale context waarbij producenten van kansspelen nieuwe

⁵⁵ Gambling Commission, zie: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Publications-consultations/Publications-consultations.aspx>.

⁵⁶ Kansspelcommissie, zie: http://www.kansspelcommissie.fgov.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/law/protocol/metro/.

producten ontwikkelen die zij op meerdere markten willen verkopen. Keuringsinstellingen kunnen dan adviseren/infomeren over de verschillen in wet- en regelgeving. Dit adviseren/infomeren is ook niet verboden.

Het is duidelijk dat keuringsinstellingen zich bewust zijn van het feit dat zij zich niet mogen wagen aan het vraag *hoe* aan de wet- en regelgeving moet worden voldaan, maar door de vraag *waar* aan moet worden voldaan te beantwoorden komen keuringsinstellingen en producenten heel dicht bij elkaar. Deze situatie, in combinatie met de keuringspraktijk van modeltoelatingen (keuringsinstellingen per onderdeel van de speelautomaat) onderstrepen het wankel evenwicht hierbij. De RvA onderkent ook dat dit risico bestaat en geeft aan dat dit binnen de ISO-normen (ook strengere normen dan ISO 17025) ook lastig te voorkomen is. De RvA gaf in het interview aan dat daarom in de accreditatieprocedure (en jaarlijkse controle) vooral gekeken wordt naar de kwaliteit van de keuringen (zijn deze goed en onafhankelijk uitgevoerd?). Het is praktisch gezien onmogelijk om dit in persoonlijke relaties en dagelijks werk uit te sluiten. De RvA verwacht dat de risico's van partijdigheid in de praktijk beperkt zijn. Ook van andere geïnterviewde partijen hebben we geen indicaties ontvangen dat er op dit punt niet onafhankelijk wordt gewerkt door keuringsinstellingen.

Duidelijk is verder dat producenten van kansspelen niet verplicht zijn periodiek te wisselen van keuringsinstelling, zoals dit bijvoorbeeld bij wet geregeld is met betrekking tot de diensten van accountants voor grote bedrijven en instellingen (zie hierna). Eerder hebben wij al aangegeven dat er slechts een beperkt aantal keuringsinstellingen actief zijn en dat de verschillende segmenten soms door slechts één keuringsinstelling worden bediend. Dit betekent dat er weinig tot geen keuze is voor kansspelproducenten tussen keuringsinstellingen. Daarnaast hebben we al eerder benadrukt dat de relaties een vast karakter hebben en wisseling is dan ook niet aan de orde. In omliggende landen op de online markt is meer concurrentie tussen keuringsinstellingen en worden door kansspelproducenten verschillende offertes opgevraagd bij een aantal keuringsinstellingen. Deze concurrentie op prijs zorgt ervoor dat producenten een enkele keer wisselen van keuringsinstelling. Over de eventuele effecten hiervan is weinig bekend.

Borging publieke belang

Middels de onafhankelijke keuring van het spelaanbod moet een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod worden gewaarborgd. Het is duidelijk dat er rondom het keuren van kansspelen een delicate balans bestaat tussen de reguliere contacten tussen producent en keuringsinstelling (voortgang, informatieverstrekking, etc.) en anderzijds de onafhankelijke keuringsrol van de keuringsinstellingen. Het is duidelijk geworden dat er een risico op belangenverstremming bestaat, maar er zijn geen aanwijzingen dat hier ook daadwerkelijk sprake van is. Ten eerste benadrukken keuringsinstellingen zelf op geen enkele manier producenten van 'advies' te voorzien over hoe zij nieuwe kansspelen kunnen laten voldoen aan de wet- en regelgeving. Vanuit andere interviews zijn op dit punt geen andere geluiden vernomen. Ten tweede is relevant dat de ISO-17025 accreditatie ook eisen stelt aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zij het dat dit in vergelijking met andere ISO-normen een relatief licht regime betreft. Vanuit de RvA zijn geen aanwijzingen dat geaccrediteerde instellingen zich daar niet aan houden.

Best practices inzake de functiescheiding en wisselfrequentie

Op basis van de deskstudie en de gevoerde gesprekken zijn er geen duidelijke *best practices* naar voren gekomen waarin, met betrekking tot de keuringen voor kansspelen, de bestaande risico's rondom eventuele belangenverstremming worden verkleind. Ook in andere landen zijn zover bekend geen specifieke bepalingen over functiescheiding of wisselfrequentie in wet- en regelgeving over opgenomen en vertrouwt men op het professionalisme van de keuringsinstellingen. Overigens zijn de eisen aan onafhankelijkheid in ISO 17020 (inspecties) en ISO 17065 (certificering) wel strenger en deze worden in sommige landen gebruikt. Er is in de gesprekken wel vaak de parallel

getrokken naar de accountancy, waar min of meer dezelfde vragen spelen over onafhankelijkheid en borging van het publieke belang (zie box 14).

Box 14 Inzichten vanuit de accountancy⁵⁷

De accountancy is een duidelijk voorbeeld van een sector die worstelt met de balans tussen enerzijds advies en anderzijds wettelijke controlediensten (wat vaak in dezelfde hand ligt). Hierbij zijn er duidelijke parallellen met het keuren van kansspelen. In de accountancysector geldt dat de opdrachtgever van de dienstverlening (bedrijf) niet dezelfde partij is als diegene die primair belang heeft bij de dienstverlening (bijvoorbeeld investeerder of aandeelhouder). Hierdoor bestaat een inherent belangenconflict tussen (i) de gebruikers die een zo hoog mogelijke kwaliteit willen en (ii) de opdrachtgever en de accountant die zich beiden kunnen vinden in een lager kwaliteitsniveau. Als wettelijke controlediensten door accountantsorganisaties worden gecombineerd met andere diensten versterkt dit het risico op belangenconflicten. Daar komt bij dat accountantsorganisaties commerciële organisaties zijn die groei en winst nastreven, waardoor zij zich gevoelig kunnen tonen voor het mogelijke verlies van toekomstige omzet.

De onafhankelijkheid van accountantskantoren wordt op verschillende manieren geborgd. De wet vereist bijvoorbeeld dat de meerderheid van de stemrechten in de accountantsorganisatie wordt gehouden door accountantsorganisaties, auditkantoren of accountants. De accountantsorganisatie dient verder te beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing. Een extra eis wordt gesteld aan de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang (OOB's), zoals beursgenoteerde bedrijven, banken en verzekeraars.⁵⁸ Voor deze wettelijke controles geldt dat er een scheiding moet zijn tussen de wettelijke controlediensten en andere werkzaamheden. Dit betekent dat een accountantskantoor niet tegelijkertijd controlediensten en andere werkzaamheden mag verrichten voor een organisatie van openbaar belang. Daarnaast is er sprake van verplichte kantoorrotatie (per 1 januari 2016): een accountantsorganisatie mag, indien zij acht aaneengesloten jaren de wettelijke controles heeft verricht, twee jaar geen wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang verrichten.

Wanneer de oplossingen voor het waarborgen van de onafhankelijkheid in de accountancy worden gelinkt aan het keuren van kansspelen dan vallen vooral de praktische beperkingen op. Ten eerste beschikken de keuringsinstellingen vanwege de relatief beperkte schaalgrootte niet over de capaciteit om intern functiescheiding toe te passen en/of teams van beoordelaars te laten wisselen na een aantal jaar. Ten tweede zijn ook de opdrachtgevers (ook grote spelers als Holland Casino) onvergelijkbaar met de 'organisaties van openbaar belang' waar de strenge regels voor zijn opgezet. Eventueel kan, naar analogie van accountancy en de EDP-audits, wel meer worden aangehaakt op persoonlijke eisen aan de onafhankelijkheid. Een accountant moet bijvoorbeeld ingeschreven staan in het accountantsregister, waarvoor specifieke eisen worden gesteld. De EDP-auditor kan zich bijvoorbeeld ook persoonlijk laten accrediteren (bijvoorbeeld accreditatie van de *Word Lottery Association*). Dit zijn echter wel maatregelen die zwaar ingrijpen in de bedrijfsvoering van de keuringsinstellingen.

⁵⁷ Zie voor een gedetailleerde beschrijving en analyse: Ecorys, 'Onderzoek naar de juridische en rechtskundige dienstverlening', november 2014, hoofdstuk 4.

⁵⁸ Organisaties van openbaar belang zijn ondernemingen of instellingen wier omvang of functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring (Artikel 2 Wta).

4.5 Overige risico's

Tot slot heeft de Ksa een aantal vragen gesteld die wij onder de noemer 'overige' risico's hebben geschaard. Hierbij gaat het om de **uitgestelde keuringen** (zie hierna) en de mogelijke rol van **complementaire mechanismen** om de publieke belangen te borgen, bijvoorbeeld door middel van aansprakelijkheid en/of schadeverzekering. Wat betreft dit laatste punt zien wij vrijwel geen toegevoegde waarde voor dit onderzoek. Er zijn vanuit de gesprekken en literatuur geen duidelijke en toepasbare voorbeelden naar voren gekomen. Voor keuringsinstellingen gelden de gangbare privaatrechtelijke (of eventueel strafrechtelijke) aansprakelijkheid voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Verzekeraars richten zich niet apart op het verzekeren (en voorkomen) van dit type risico's.

Voor wat betreft de **uitgestelde keuringen** wordt bedoeld op de mogelijkheid die in het huidige wijzigingsvoorstel voor de Wok is opgenomen: aanbieders van online kansspelen worden op de Nederlandse markt toegelaten terwijl (nog) niet alle kansspelen zijn gekeurd en dit naderhand wordt geregeld. Dit systeem is niet uniek en is eerder toegepast in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Uit de ervaringen (zie box 15) komt een gevarieerd beeld naar voren wat ook samenhangt met de bredere regulering van de kansspelen. In Denemarken is het proces soepel verlopen, maar blijft er onzekerheid bestaan of er (tijdelijk) illegale spellen zijn aangeboden. In het Verenigd Koninkrijk had men te maken met (alsnog) vertraagde piekbelasting op de keuringsinstellingen en de toezichthouder en een periode van een jaar waarin spellen zijn aangeboden die later niet aan de eisen bleken te voldoen.

Box 15 Ervaringen vanuit Denemarken en het Verenigd Koninkrijk⁵⁹

In **Denemarken** zijn in 2012, toen de online markt werd geopend, online kansspelen toegelaten tot de markt zonder volledig gekeurd te zijn. De licentieverlening werd in het geval van Denemarken pas in oktober 2012 uitgevoerd terwijl aanbieders vanaf januari 2012 al legaal konden aanbieden.⁶⁰ Deze zogenaemde *postponement of the requirement for certifications* betekende dat als de keuringen en ook de certificering van kansspelaanbieders niet volledig waren uitgevoerd in januari 2012, zij een licentie kregen met daarin de voorwaarde dat de spellen en aanbieders alsnog, zo snel als mogelijk, gekeurd en gecertificeerd zouden worden. In eerste instantie werden licenties voor één jaar afgegeven, met de nadrukkelijke boodschap dat online kansspelaanbieder een jaar de tijd kregen om hun producten volledige gekeurd en gecertificeerd te krijgen. In de praktijk is gebleken dat alle partijen die een licentie hebben aangevraagd binnen een jaar ook volledige gekeurd en gecertificeerd waren. De Deense Kansspelautoriteit geeft toe dat het niet is na te gaan of kansspelaanbieders in dat jaar illegale kansspelen hebben aangeboden. Simpelweg omdat niet alle elementen van het aanbod toen uiteindelijk is gekeurd.

Ook het **Verenigd Koninkrijk** werd online kansspelaanbieders 12 maanden extra de tijd gegeven om alle verplichte keuringen te laten uitvoeren door onafhankelijke keuringsinstellingen en in de tussentijd mochten de spellen al worden aangeboden (van november 2014 tot en met oktober 2015). Het ging hierbij vaak al om spellen die reeds werden aangeboden vanuit andere landen, maar waar eigenlijk nooit klachten over binnen kwamen en daarmee niet als risicovolle spellen werden gezien. Veel aangeboden spellen waren al in andere jurisdicties getest en ook voor de legalisering werden 'oneerlijke' spellen vaak gemeld door gebruikers en verwijderd. De wetgever en toezichthouder wilden daarom niet dat alle 'probleemloze' spellen die al werden aangeboden op een hele korte termijn getest werden, waardoor er een (te) grote druk op keuringsinstellingen zou ontstaan. Men wilde natuurlijk wel graag zicht hebben op

⁵⁹ Op basis van informatie verkregen van de desbetreffende toezichthouders op de kansspelen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

⁶⁰ De Deense Kansspelautoriteit heeft op haar website een document (2011) geplaatst met daarin een beschrijving, zie sectie 8.2.3. <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Guide%20on%20betting%20and%20online%20casino.pdf>

spellen die illegaal waren. De UK Gambling Commission was van mening dat de beste manier om daarachter te komen is door online spellen operationeel te houden en de data ervan te analyseren. Daarom werd gekeken naar de werkelijke *Return to Player* (RTP) in vergelijking tot de verwachte RTP van de spellen. Als dit overeenkwam konden de spellen online blijven. De UK Gambling Commission heeft gedetailleerd bijgehouden welke aanbieders al getest waren (ieder kwartaal moesten aanbieders hiervan een update sturen naar de UK Gambling Commission). Vanaf begin 2016 worden aanbieders steekproefsgewijs onderzocht om te controleren of alle vereiste keuringen zijn uitgevoerd.

Problemen met dit systeem van uitgestelde keuringen en vergunningverlening deed zich voor naarmate de 12 maanden periode verstreek: alle online kansspelaanbieders hebben alsnog tot het laatste moment gewacht met het keuren van hun spellen, omdat de eisen die de toezichthouder aan de spellen stelde over de tijd veranderden. Kansspelaanbieders wilden hun spel maar een keer laten testen. Toen ontstond er alsnog een grote druk op alle actoren, van keuringsinstelling tot toezichthouder. Daarnaast zijn er tijdens deze periode van 12 maanden spellen aangeboden die nooit de vereiste testen goed zouden doorlopen. Deze periode diende daarom in de praktijk als een soort 'opschoning' waarbij sommige aanbieders oude spellen, die al maanden of jaren werden aangeboden, uit de markt haalden. Sommige aanbieders hebben uiteindelijk tot wel 20% van hun spellen 'afgeschreven' en offline gehaald.

In dit kader is het belangrijk om op te merken dat het Verenigd Koninkrijk relatief weinig eisen en limiteringen stelt aan online kansspelen. Dit betekent dat aanbieders ook geen duidelijk motief hebben om spellen aan te bieden zonder dat deze gekeurd zijn, omdat veel is toegestaan zolang het een eerlijk spel is en aan de technische eisen wordt voldaan. Op dit moment is de UK Gambling Commission de keuringseisen aan het veranderen om kleine veranderingen in de software mogelijk te maken, zonder een herkeuring te moeten uitvoeren. Omdat dit het risico van illegale praktijken vergroot wordt er een systeem geïmplementeerd van jaarlijkse audits door een keuringsinstelling die straks keurt of er sprake is van kritische veranderingen die een herkeuring vereisen. Op dit moment wordt er informatie verzameld door de UK Gambling Commission om veranderingen in het systeem van keuringen en certificering vorm te geven.⁶¹

⁶¹ Op de website van de UK Gambling Commission <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Publications-consultations/Consultations/Open-consultations/Testing-strategy-for-compliance-with-remote-gambling-and-software-technical-standards.aspx>

Annex A: Overzicht interviews

Overzicht geïnterviewde partijen

Organisatie	Contactpersoon
Alderney Gambling Control Commission	Dhr. Howard
BMM Testlabs	Dhr. Van der Valk
De Kansspelautoriteit	Dhr. Van der Hoeven, Dhr. De Kort, Dhr. De Jager en Dhr. Van den Brink.
De Nederlandse Lotto	Mvr. Ockhorst
De Vocht Expert Services	Dhr. De Vocht
Deense Kansspelautoriteit	Mvr. Sand (reactie per e-mail)
Dutch Association of Gaming Providers (DAGP)	Dhr. Reinders
European Gaming and Betting Association	Dhr. Haijer
Europese Commissie	Dhr. Temmink
Gaming Laboratories International (GLI)	Dhr. Van Schaijk
Gaming Standard Association	Dhr. DeRaedt en Dhr. Tower
Goede Doelen Loterijen	Mvr. Van Aken en Dhr. De Vries
Holland Casino	Dhr. Philippen
International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC)	Mvr. Kelly
JVH Casino's	Dhr. Olders
EY	Dhr. Vreeburg
Ministerie van Economische Zaken	Dhr. Ronteltap
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Dhr. Van Al en Mvr. Dekkers
NMi Certin	Dhr. Verhoeff
Novogaming	Dhr. Strikers
Playtech	Dhr. Ice
PwC	Dhr. Martinek en dhr. Hutten
Raad Van Accreditatie	Dhr. Wieles
Slovenian Institute of Quality and Metrology (SIQ)	Dhr. Semec en dhr. Klemencic
Speel verantwoord	Dhr. Hebben
Trisigma	Dhr. Otte en dhr. Hubregtse
UK Gambling Commission	Dhr. D'Andrea
V.A.N. Speelautomaten Branche Organisatie	Dhr. Muijser



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas