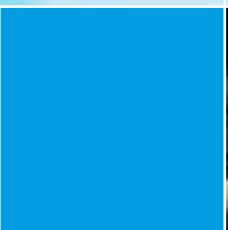


Kansen begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012-2016

Sandra van Thiel, Judith van Erp, Johan de Kruijf, Sytze Kingma, Rutger Blom, Robin Bouwman

Institute for Management Research
'Creating knowledge for society'

Nijmegen, Utrecht, Amsterdam,
7 juli 2017



Kansen begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012-2016

Nijmegen, Utrecht, Amsterdam, 7 juli 2017

Auteurs:

Sandra van Thiel

Judith van Erp

Johan de Kruijf

Sytze Kingma

Rutger Blom

Robin Bouwman



Universiteit Utrecht

vrije Universiteit amsterdam



© 2017; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Voorwoord

De Kansspelautoriteit (KSA) is de onafhankelijke toezichthouder op de kansspelen in Nederland. Het is nu vijf jaar geleden dat de KSA is opgericht. De Kaderwet ZBO's schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar wordt geëvalueerd. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarom het WODC gevraagd een evaluatieonderzoek uit te laten voeren. Dit rapport geeft daarvan de resultaten.

Ten tijde van de oprichting van de KSA waren de verwachtingen hooggespannen. De wet Kansspelen op Afstand (KOA) zou snel in werking treden, waardoor toezicht op online aanbieders van kansspelen eindelijk ook onder het toezicht zou vallen. Anno 2017 is de wet echter nog steeds niet aangenomen door het parlement, en is het zelfs de vraag of dat nog gaat gebeuren. Het kansspelbeleid is zeer omstreden; de sector is complex en dynamisch (ook tijdens de onderzoeksperiode gebeurde er van alles!) en politieke opvattingen over wat wel en niet mag in de kansspelmarkt zijn zeer verschillend. In die periode van onzekerheid heeft de KSA zich moeten ontwikkelen tot een zelfstandige, onafhankelijke toezichthouder. Ons rapport laat zien dat de KSA goed op weg is, maar nog wel stappen moet maken. We hopen dat onze aanbevelingen daaraan bijdragen.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van diverse mensen. Het is daarom passend om hen hier te bedanken. Allereerst het WODC dat ons de opdracht gunde om het onderzoek uit te voeren en daarbij begeleiding bood door Olivier Hendriks waarmee het erg prettig samenwerken is. Ook de leden van de begeleidingscommissie verdienen een dankwoord omdat zij zich niet uit het veld lieten slaan door de complexiteit van de casus en de dikte van het rapport, en op zeer constructieve en prettige wijze met ons meedachten ons aanmoedigden.

Ook de Kansspelautoriteit verdient lof: vanaf het begin van het onderzoek heeft zij een zeer open houding aangenomen, en ons van alle informatie die we vroegen voorzien, op een zeer toegankelijke wijze en altijd snel. Verder hebben we medewerking gekregen van (bijna) alle respondenten die we benaderden voor interviews en de vragenlijst. Hun informatie gaf inkleuring aan de papieren werkelijkheid van het beleid en de rapporten. De interviews waren open en openhartig, soms kritisch maar altijd constructief. Uiteraard zijn alle constatering en conclusies voor rekening van ons, de onderzoekers.

Sandra van Thiel, Judith van Erp, Johan de Kruijf,
Sytze Kingma, Rutger Blom en Robin Bouwman

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
1. Opzet van het onderzoek	13
1.1. Focus.....	13
1.2. Benadering	13
1.3. Onderzoeksopzet.....	14
1.4. Uitvoering	16
1.5. Leeswijzer	17
2. Beoordelingskader.....	18
2.1. Publieke Waarde theorie: basis voor beoordelingskader	18
2.2 Beoordelingscriteria voor marktautoriteiten	20
2.2.1. Publieke waarde van toezicht	20
2.2.2. Risico-identificatie	21
2.2.3. Risicobeoordeling	22
2.2.4. Mitigatie	23
2.2.5. Operationele capaciteit	24
2.2.6. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders	26
2.3. Publieke waarde van de KSA	27
2.3.1. Vergunningverlening: een verantwoord en betrouwbaar aanbod	28
2.3.2. Toezicht op naleving en handhaving	29
2.3.3. Voorkomen van kansspelverslaving	31
2.3.4. Deskundige en onafhankelijke beleidsadvisering	32
2.4. Meervoudig beoordelingskader	32
3. Doeltreffendheid	36
3.1. Vergunningverlening	36
3.1.1. Missie van de KSA.....	36
3.1.2. Visie van de KSA op de marktordening in de kansspelmarkt	36
3.1.3. De balans in het huidige, legale aanbod	39
3.1.4. Proces van vergunningverlening	41
3.2. Handhaving.....	42
3.2.1. Risico-inventarisatie	43

3.2.2. Wwft-toezicht.....	46
3.2.3. Prioritering naar aanleiding van de risicoanalyses	47
3.2.4. Handhavingsstrategie.....	50
3.2.5. Communicatie als onderdeel van het handhavingsbeleid	53
3.3. Verslavingspreventie	55
3.3.1. Het belang van verslavingspreventie	55
3.3.2. Toezicht op naleving zorgplicht en reclameactiviteiten.....	57
3.4. Beleidsadvisering.....	59
3.5 Conclusies.....	60
4. Doelmatigheid	62
4.1. Juridisch kader	62
4.2. Inzet van capaciteit bij de verschillende taken	63
4.2.1. Kennisopbouw	64
4.3. Prestaties.....	66
4.3.1. Output	66
4.4. Bekostiging	71
4.4.1. Grondslag bekostiging van het toezicht	72
4.4.2. Vergoeding speelautomaten	74
4.4.3. De vervuiler betaalt?	74
4.5. Planning & Control	76
4.5.1 Planning & Control algemeen.....	76
4.5.2. Financiële rapportages	78
4.5.3. Kosten van personeel en samenstelling personeelsbestand	78
4.6. Kostentoerekening en kostenstructuur	80
4.6.1. Kostentoerekening	80
4.6.2. Kostenstructuur	81
4.7. Financiële gevolgen Wet KOA	82
4.8. Conclusies.....	84
5. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders	85
5.1. Stakeholders	85
5.2. Netwerkanalyse: contacten en interacties.....	90
5.3. Oordeel van stakeholders over KSA	94
5.4. Onafhankelijkheid van de KSA.....	96
5.5. Conclusies.....	98

6. Publieke waarde	99
6.1. Doeltreffendheid	99
6.2. Doelmatigheid	102
6.3. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders	103
6.4. Publieke waarde	105
7. Conclusies en aanbevelingen	108
7.1. Doeltreffendheid	108
7.2. Doelmatigheid	109
7.3. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders	110
7.4. Aanbevelingen	111
Bibliografie	115
Bijlage: Lijst met respondenten	119
Bijlage: Interviewhandleidingen	120
Bijlage: Vragenlijst	126
Bijlage beschrijvende statistieken Netwerkanalyse	130
Bijlage: CV van onderzoekers	133

Samenvatting

De Kansspelautoriteit (KSA) is de onafhankelijke toezichthouder op de kansspelen. De taken van de Kansspelautoriteit zijn vastgelegd in artikel 33 van de Wet op de Kansspelen (WoK): vergunningverlening, het bevorderen van preventie van kansspelverslaving; toezicht op de naleving van kansspelbeleid en handhaving daarvan, inclusief bestrijding van criminaliteit. De KSA is in 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan. Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het WODC. De evaluatie betreft de periode 2012-2016, de eerste vijf jaar van het bestaan van de KSA. De oprichting van de KSA maakte onderdeel uit van de modernisering van het kansspelbeleid. In de onderzoeksperiode zijn diverse andere beleidswijzigingen aangekondigd of ondernomen, waaronder de voorgenomen privatisering van Holland Casino en de herijking van het loterijwezen, maar het is vooral de aangekondigde wet Kansspelen op Afstand (KOA) die de meeste veranderingen voor de KSA inhoudt. De verwachting was dat deze wet ongeveer een jaar na de oprichting van de KSA in werking zou treden maar anno 2017 is dat nog altijd niet gebeurd. Dat heeft, zo laat onze evaluatie zien, grote gevolgen gehad voor de werkzaamheden van de KSA en de doeltreffendheid van het toezicht.

Beoordelingskader

Voor deze evaluatie hebben we een meervoudig beoordelingskader ontwikkeld. Dit is gebaseerd op de theorie van publieke waarde van Mark Moore. Deze theorie is wereldwijd, en inmiddels ook in veel Nederlandse overheidsorganisaties, de standaard geworden bij het evalueren en verbeteren van publieke organisaties. De theorie gaat uit van een strategische driehoek, waarin drie aspecten van performance zijn samengevat, die wij hebben benoemd als: doeltreffendheid van beleid, doelmatigheid van de organisatie, en legitimiteit in/door samenwerking met stakeholders. Het onderzoek en dit rapport volgen steeds de logica van dit model. Hoofdstuk 2 presenteert het beoordelingskader, waarna de bevindingen per aspect worden gerapporteerd: doeltreffendheid in hoofdstuk 3, doelmatigheid in hoofdstuk 4, en legitimiteit en samenwerking in hoofdstuk 5. Vervolgens maken we in hoofdstuk 6 de balans op tussen de drie aspecten, waardoor we een conclusie kunnen trekken over de publieke waarde van de KSA. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de onderzoeksvragen beantwoord, en formuleren we tien aanbevelingen.

Onderzoeksopzet

De centrale onderzoeksvraag luidt: in hoeverre is de Kansspelautoriteit doeltreffend en doelmatig? De verantwoording van de opzet van het onderzoek gebeurt in hoofdstuk 1 en via de bijlagen. Er is gebruik gemaakt van analyse van (interne en openbare) documenten, interviews (29 gesprekken met 42 respondenten) en een netwerkanalyse met behulp van een online vragenlijst (N= 37).

Doeltreffendheid

Hoofdstuk 3 geeft een uitgebreide beschrijving en beoordeling van de doeltreffendheid van de KSA.

De KSA heeft als missie geformuleerd 'Voor het bewaken van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod'. Ze hanteert als uitgangspunt de volgende publieke doelen: het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; de preventie van kansspelverslaving. Het is lastig gebleken om te meten in welke mate de activiteiten van de KSA bijdragen aan het realiseren van doelen omdat er niet wordt gewerkt met *outcome* indicatoren.

De KSA is niet verantwoordelijk voor marktordening, desalniettemin brengen de activiteiten van de KSA een zekere marktordening teweeg. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de toepassing van de prioriteringscriteria voor online aanbieders; online kansspelen zijn onder de huidige wetgeving illegaal, maar tegen aanbieders wordt niet met voorrang opgetreden indien ze niet voldoen aan de prioriteringscriteria. Vergunningverlening is niet gebaseerd op een expliciete visie op marktordening, waarin de balans wordt gelegd tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit. In de afwegingen van de KSA spelen overwegingen over concurrentie, een gelijk speelveld en de aantrekkelijkheid van het aanbod nauwelijks een rol. Het huidige aanbod van legale kansspelen is in vergelijking met het online aanbod, minder aantrekkelijk. Overwegingen van de KSA over de omvang van de markt in relatie tot verslavingsprevalentie zijn wij niet tegengekomen. Al met al kent het huidige aanbod geen goede balans tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit. Hoewel het verouderde wettelijk kader daar voor het grootste deel debet aan is, had de KSA actiever kunnen zoeken naar mogelijkheden om innovaties mogelijk te maken en de risico's hiervan te monitoren. De KSA stelt strenge eisen aan innovatie bij vergunde partijen, terwijl online aanbieders volop hun aanbod kunnen vernieuwen en hun werkwijzen voor klantenbinding kunnen innoveren. Bij invoering van de wet KOA staan de nieuwe aanbieders daarmee op voorsprong. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze overgangsfase veel langer duurt dan de KSA had voorzien.

Het proces van vergunningverlening is transparant en eenduidig. Aanbieders die een vergunning aanvragen, weten waar ze aan toe zijn. De KSA heeft aandacht voor integriteit van vergunninghouders en toetst deze op passende wijze, zowel in de speelautomatenmarkt waar het gaat om integriteit en afdracht van heffingen, als in de loterijenmarkt waar het gaat om betrouwbaarheid van systemen. Daarbij kan in de speelautomatenmarkt nog meer aandacht komen voor oneigenlijk gebruik van vergunningen. In de loterijenmarkt moeten beide partijen nog wennen aan de recente intensivering van de toetsing. Hoewel hierin zeker nog een leerproces plaatsvindt, zijn de inspanningen van de KSA om de toetsing betekenisvoller te maken, van groot belang.

Handhaving moet bijdragen aan de naleving van de wet op de Kansspelen en kansspelverslaving, misleiding van consumenten en criminaliteit in de kansspelsector voorkomen. Daarbij moet handhaving risicogestuurd zijn. De risico-inventarisatie heeft in de eerste jaren van het bestaan van de KSA te weinig zicht geboden op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen. De risicoanalyses van de KSA zijn in de eerste jaren van haar bestaan zeer globaal van karakter geweest, waardoor het toezicht voornamelijk incidentgericht was. Risicoanalyses van de KSA besteden relatief weinig aandacht aan consumentengedrag en verslavingspreventie. Met de meer thematische en inhoudelijke invulling van de risicoanalyses die recent is ingezet, waarbij niet alleen beschrijvende gegevens, maar ook nalevingsinformatie wordt gebruikt, is de KSA op weg naar een meer risicogestuurde aanpak waarbij aan de risico-inventarisatie prioriteiten worden verbonden. De diepgang en scherpheid van de risicoanalyses kan de komende jaren zeker nog verbeterd worden. Dat geldt ook voor de transparantie ervan. De KSA moet ook nog een slag maken om concrete doelen te stellen en activiteiten te ontplooiën naar aanleiding van de prioriteiten.

Hoewel de KSA onder een politiek vergrootglas ligt, is de handhaving door de KSA beslist onafhankelijk van de politiek. De KSA heeft zich in de handhaving ook betrekkelijk weinig gevoelig getoond voor de gevestigde belangen in de kansspelmarkt.

De KSA heeft in het toezicht de nadruk gelegd op consumentenbescherming en verslavingspreventie in de loterijenmarkt en bij Holland Casino. Tegelijkertijd zijn dit de deelmarkten en marktpartijen waarbij uit diverse onderzoeken blijkt dat de risico's relatief beperkt zijn of redelijk goed worden gewaarborgd. De KSA heeft weinig prioriteit gegeven aan de speelautomatensector, terwijl de risico's hier groter zijn. De KSA heeft handhavend opgetreden tegen excessen in de online markt. Als gevolg van de prioriteringscriteria, die de KSA als een politieke opdracht heeft beschouwd, hebben online marktpartijen echter een aanzienlijk marktaandeel kunnen opbouwen ondanks het feit dat online kansspelen illegaal zijn. Ook in deze markt is een fors aantal probleemspelers ontstaan. De verdeling van aandacht over de verschillende deelmarkten stemt dus niet overeen met de risico's in de verschillende deelmarkten. Bovendien lijkt de KSA meer prioriteit te geven aan betrouwbaarheid van kansspelen, dan aan verslavingspreventie.

Waar de KSA handhaaft, is ze effectief. De KSA legt een goede balans tussen waarschuwen, normoverdracht en sanctioneren en gebruikt het boete-instrument proportioneel. De KSA geeft de voorkeur aan slim interveniëren door barrières op te werpen voor het faciliteren van illegaal aanbod, boven sanctioneren. Dit is efficiënt en effectief. Het handhavingsbeleid van de KSA is *state of the art* gezien wat in het beoordelingskader is geformuleerd. In de opsporing van illegale kansspelen levert de KSA onmisbare expertise en door partners zeer gewaardeerde operationele capaciteit. De KSA draagt zonder meer bij aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hierdoor zijn de risico's van deelname aan illegale landgebonden kansspelen voor burgers beperkt, maar zijn ook andere negatieve gevolgen van ondermijnende criminaliteit voorkomen.

Het handhavingsbeleid is over het algemeen transparant, maar nadere invulling van de strategie kan nog beter en eerder worden aangekondigd, zodat het beleid ook kenbaar is.

Bij het toezicht door de KSA heeft het accent gelegen op het voorkomen van misleiding van de consument. Het streven van de KSA om een coördinerende rol te spelen in verslavingspreventief beleid door de verschillende vergunninghouders en maatschappelijke partners, heeft ze de afgelopen jaren nog niet waargemaakt. Met name de samenwerking met gemeenten kan nog worden verbeterd. De strategie van de KSA over verslavingspreventie heeft een algemeen karakter, maar bevat geen concrete activiteiten of indicatoren. Ten aanzien van het aantal probleemspelers is door de Tweede Kamer het niveau van 2011 als maximum gesteld. Door de grote betrouwbaarheidsintervallen en verschillen in meetmethoden door de jaren heen kan niet worden vastgesteld of het verschil in de schatting van het aantal probleemspelers in 2011 (20.300) en 2016 (79.000) een groei betreft. Desalniettemin heeft de KSA geen bijzondere inspanningen verricht om het aantal probleemspelers te monitoren, of niet verder te laten oplopen, en lijkt dit plafond geen sturende rol te hebben gespeeld in het beleid van de KSA ten aanzien van verslavingspreventie. Het toezicht op de naleving van de zorgplicht is gericht geweest op Holland Casino, terwijl het toezicht in de speelautomatenmarkt beperkt is geweest en pas recent is geïntensiveerd, nadat aanwijzingen bestonden dat de zorgplicht hier nog onvoldoende wordt ingevuld. In de online markt komt kansspelverslaving vanzelfsprekend ook voor, maar door het uitblijven van de wet KOA, kan de KSA hier geen rol in vervullen door vergunningsvoorwaarden te stellen en te handhaven. Hier had de KSA een grotere bijdrage kunnen leveren aan preventie en voorlichting van consumenten.

De KSA geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het departement van V&J over wet- en regelgeving. De KSA agendaert zo nodig nieuwe risico's bij het departement ten behoeve van wet- en regelgeving. Deze advisering heeft de afgelopen jaren een groot beslag gelegd op de beschikbare toezichtcapaciteit.

De adviezen van de KSA over de kansspelregulering weerspiegelen moderne inzichten over markttoezicht. De KSA pleit voor *principle-based* toezicht. Dit doet de KSA vanuit haar deskundigheid over toezicht, en recent doet ze dit ook via wetgevingsbrieven, in overeenstemming met moderne inzichten over de eigenstandige positie van toezichthouders in de beleidscyclus. De behoefte van de KSA om risico's te mitigeren via de vergunning, binnen regulering op hoofdlijnen, staat op gespannen voet met de politieke wens om risico's te bestrijden met gedetailleerde regulering.

De kennis van de KSA over de toezichtsprofessie is *state of the art*. De kennis over de operationele praktijk en bedrijfsvoering van kansspelaanbieders en over verslavingspreventie, is nog in ontwikkeling.

Doelmatigheid

Hoofdstuk 4 beschrijft onze bevindingen over de bedrijfsvoering van de KSA en de doelmatigheid van de organisatie. Daaruit blijkt dat de organisatie op sommige punten misschien wat ruim in het jasje zit (bv. personeel, huisvesting, reserves) maar anderzijds niet te duur is, vergeleken met andere toezichthouders en/of de rijksdienst. De groei van de organisatie heeft te maken met de verwachting dat de wet KOA snel in werking zou gaan treden na de oprichting van de KSA. Dat is echter niet gebeurd.

In de tussentijd heeft de organisatie zich wel verder ontwikkeld, ook op het vlak van de bedrijfsvoering. Zo is in 2016 de eerste meerjarenbegroting ontwikkeld, een initiatief dat continuering verdient. Dat geldt ook voor de uitbreiding van managementrapportages met meer of andere indicatoren – met name als het gaat om outcomes - en een toelichting. Tot slot zou het investeringsbeleid nader overdacht kunnen worden; de KSA beschikt over reserves die aangewend zouden kunnen worden in plaats van geld te lenen.

Over de wijze van financiering zou ook nog eens nagedacht kunnen worden, al is dat meer een constatering in de richting van het beleidsdepartement dan de KSA. Het feit dat de KSA veel minder marktmeester is, zoals bijvoorbeeld de ACM, maakt financiering door de markt minder voor de hand liggend dan in situaties waarin sprake is van een overwegende marktmeester taak. Daar staat tegenover dat wanneer KOA wordt ingevoerd het legale deel van de sector meer belang krijgt bij een schone sector en daar wat voor mag betalen. Op praktisch niveau leidt het vastleggen van heffingen en heffingsgrondslagen in de wet tot een nogal statisch stelsel; aanpassingen zijn weliswaar toegestaan, maar vooralsnog nimmer gedaan. Een flexibelere regeling maakt het mogelijk om bijvoorbeeld te reageren op marktontwikkelingen, of meer te variëren tussen deelmarkten.

Op een aantal punten is dus zeker verbetering mogelijk in de *operational capacity* van de KSA maar over het geheel genomen hebben wij geen grote problemen aangetroffen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de KSA .

Legitimiteit en samenwerking met stakeholders

Voor de beoordeling van de legitimiteit hebben we gebruik gemaakt van interviews en een netwerk-analyse, zie de resultaten in hoofdstuk 5.

De KSA heeft contact met alle betrokken partijen, en er wordt samengewerkt, ook internationaal. Alhoewel de stakeholders niet op alle onderdelen even tevreden zijn over die contacten, geniet de KSA een neutrale tot positieve reputatie en enige mate van legitimiteit bij de stakeholders. Volgens hen staat de KSA open voor informatie en signalen uit het veld, en kunnen ze de KSA goed bereiken. Wel wordt er geklaagd over de lange doorlooptijden en de soms wat formele houding van de KSA, en in een enkel geval over de bejegening door individuen. De samenwerking met de strafrechtelijke partners

is uitstekend, maar met andere partijen (bv de VAN) is er zeker ruimte voor verbetering (zie ook hoofdstuk 3).

De huidige vergunninghouders vinden dat de KSA meer daadkrachtig zou moeten optreden tegen illegale (online) aanbieders – en daar lijkt met een uitgebreidere en strengere aanpak nu ook gehoor aan gegeven te worden. Het stimuleren van zelfregulering door aanbieders gebeurt echter nog niet op een manier die overtuigend en invloedrijk genoeg blijkt om de sector dit ook meer op te laten pakken. In sommige interviews met stakeholders werd zelfs de wens uitgesproken van meer ‘dienstbaarheid’ van de KSA aan de sector, iets wat niet past in het zelfbeeld en de taakopdracht van de KSA. Op dit punt hebben we geconstateerd dat de KSA meer aan verwachtingenmanagement moet doen: het is voor stakeholders niet altijd duidelijk wat de KSA nu wel en niet doet of moet en mag doen. Bovendien bleek het zelfbeeld van de KSA veel positiever dan het oordeel van de stakeholders. Communicatie is een belangrijk middel om deze punten op te pakken. Ook de recent ingezette koers met een uitgebreidere en strengere aanpak van online aanbieders zal bijdragen aan het beeld en de reputatie van een daadkrachtige en transparante toezichthouder.

Alle partijen lijken het erover eens dat de KSA in haar jonge bestaan een goede ontwikkeling aan het doormaken is, maar dat ze er zeker nog niet is. Het nut en de noodzaak van het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder in deze sector wordt echter door iedereen onderschreven.

Publieke waarde

De KSA heeft te maken met meerdere doelen en taken in een complex krachtenveld met een variëteit aan spelers en diverse nieuwe en ongrijpbare risico's. Het model van publieke waarde stelt dat in een dergelijke context het voor publieke organisaties van groot belang is om goed te definiëren wat de maatschappelijke opbrengsten zijn die een organisatie wil realiseren. Voor de KSA leidt dit tot de vraag hoe de KSA haar publieke waarde definieert; hoe zij deze heeft vertaald in concrete doelstellingen en kwalitatieve en/of kwantitatieve prestatie-indicatoren; en in hoeverre deze doelen in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Om de publieke waarde te kunnen realiseren, moet draagvlak bestaan bij de stakeholders van de KSA waarmee moet worden samengewerkt, en moet de KSA zelf over de operationele capaciteit beschikken om doelen te kunnen realiseren. Er moet dus een balans zijn tussen de drie cirkels van het model. Hoe is dat in het geval van de KSA?

De drie doelen die de KSA heeft gedefinieerd - het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; de preventie van kansspelverslaving – bieden een heldere definitie van de publieke waarde die de KSA wil realiseren. Ze zijn ook onomstreden en gedeeld door maatschappelijke stakeholders. De KSA als toezichtsautoriteit, en de doelen die zij zich stelt, zijn dan ook legitiem. De KSA heeft in de vijf jaar van haar bestaan draagvlak gerealiseerd voor de organisatie en haar taken.

De *realisatie* van de publieke waarde, de doeltreffendheid, schiet in de ogen van veel stakeholders echter te kort. De KSA heeft een zeer waardevolle bijdrage geleverd aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, zowel operationeel als door training. De KSA heeft ook effectief opgetreden tegen delen van de online kansspelmarkt, maar belangrijke delen ongemoeid gelaten. Verder heeft de publieke waarde van de KSA heeft de afgelopen jaren gelegen in het bewaken van de betrouwbaarheid van loterijen, het voorkomen van ongewenste reclame, en het op peil houden van het niveau van verslavingspreventie van Holland Casino. Omdat op deze punten geen ernstige problemen bestonden die zonder de KSA niet zouden zijn opgelost, is de meerwaarde van de KSA beperkt geweest. Deze prioriteiten van de KSA weerspiegelen niet de grootste risico's in de

kansspelmarkt. De KSA heeft tenslotte haar doelstellingen niet waargemaakt als het gaat om verslavingspreventie. Het belang van verslavingspreventie is in de markt onomstreden, maar over de juiste aanpak verschillen de meningen en niet elke aanbieder brengt de goede bedoelingen in de praktijk. De publieke waarde van de KSA zou groter zijn als ze verslavingspreventie voorop zou stellen in haar prioriteiten en hier met eenzelfde urgentie aan zou werken als aan criminaliteitsbestrijding. Kortom: hoewel er draagvlak bestaat voor de publieke waarde zoals de KSA die definieert, is deze waarde door de KSA op enkele belangrijke onderdelen niet gerealiseerd. De KSA kan vooral aan publieke waarde winnen als ze scherpere prioriteiten en concrete doelen stelt, met name ten aanzien van de gewenste *outcomes* van het kansspelbeleid.

De KSA is een organisatie in ontwikkeling, en deelt op een aantal punten de bovenstaande conclusie ook zelf. Op veel andere punten geeft de KSA zelf aan al verbeteringen te hebben doorgevoerd of hiermee bezig te zijn. Dat is voor de buitenwereld nog niet altijd zichtbaar. Het zelfbeeld van de KSA komt niet altijd overeen met het beeld dat stakeholders daadwerkelijk hebben. Dat tast de legitimiteit aan, en daarmee mogelijk ook de effectiviteit van het toezicht, en moet daarom verbeterd worden. Het onderzoek wijst echter uit dat de KSA operationeel gezien op orde is en klaar voor de uitbreiding van haar toezichttaken, waar het gaat om bemensing, organisatie en middelen. Ook beheersen de medewerkers inmiddels het toezichtsvak. Diepgaand begrip en gevoel voor de operationele praktijk van de kansspelmarkt kunnen nog beter, bijvoorbeeld door meer mensen uit de sector zelf te betrekken, en multidisciplinariteit en diversiteit in het strategisch personeelsbeleid voorop te stellen. Wat betreft verslavingszorg kan ook nog meer deskundigheid worden opgebouwd. De KSA kan zich in de volgende fase van haar bestaan verder ontwikkelen tot een expertisecentrum omdat er behoefte is aan wetenschappelijke én praktijkkennis over effectieve preventie. Hierbij kan worden geput uit *best practices* uit het buitenland, en worden geleerd van andere toezichthouders die ervaring hebben met het benutten van gedragskennis ('behavioral insights') in het toezicht, en toezicht op een zorgplicht. De KSA kan ook aan gezag en legitimiteit winnen door hier zowel preventief als repressief op te treden.

De kloof tussen de missie en doelstelling van de KSA, en de realisatie daarvan, zorgt voor een gebrek aan legitimiteit. Die komt echter ook voor een belangrijk deel voort uit het wachten op de wet KOA. Hierdoor heeft de KSA te weinig aandacht kunnen besteden aan de handhaving van de WoK. Het gebrek aan doeltreffendheid van de KSA beperkt dus haar legitimiteit, maar andersom geldt ook dat door het ontbreken van wettelijk kader voor toezicht op online kansspelen de doeltreffendheid van de KSA beperkt is in het licht van de maatschappelijke verwachtingen. De dynamiek, de belangen, en de onduidelijkheid rondom de modernisering van het kansspelbeleid hebben geleid tot grote verschillen in verwachtingen over het optreden van de KSA bij diverse stakeholders, waardoor zij het als het ware 'nooit goed doet'. De relatie tussen de '*authorizing environment*' en de KSA is vanuit beide zijden problematisch. De politieke en beleidsmatige omgeving heeft de KSA onvoldoende in staat gesteld om publieke waarde te realiseren. De legitimiteit van de KSA zal dus kunnen toenemen als het politiek en beleidsmatig mandaat en het beleids- en wetgevingskader eenduidig zijn. Dat zal er ook toe bijdragen dat ze doeltreffender kan opereren.

In de samenwerking met stakeholders is de KSA toegankelijk en benaderbaar, maar weet zij maatschappelijke actoren nog niet voldoende te mobiliseren om haar doelstellingen te bereiken. De KSA communiceert veel, maar opereert in de uitvoering van het toezicht nog te veel solistisch. De goede samenwerking bij het bestrijden van ondermijnende criminaliteit is hierop een uitzondering, en leidt meteen tot een hoge doelmatigheid. Voor een toezichthouder als de KSA is samenwerking essentieel om doelen te kunnen realiseren. Dat dit nog onvoldoende gebeurt, leidt enerzijds tot kritiek

op een (gepercipieerd) gebrek aan optreden – ook door de politiek– en anderzijds wordt de KSA een te grote profileringsdrang verweten in de communicatiestrategie. Het eerste is deels het gevolg van de keuze van de KSA om veel te verwachten van zelfregulering, zoals past in modern toezichtsbeleid, maar we hebben toch ook stellig de indruk gekregen dat de KSA op diverse punten meer concrete activiteiten zou kunnen en moeten ontplooien om effectieve zelfregulering te stimuleren, bijvoorbeeld door intensiever toezicht op naleving van de zorgplicht. Meer structurele transparantie van analyses en strategie zou bijdragen aan meer begrip voor de keuzes van de KSA.

Samenvattend geniet de KSA legitimiteit waar het gaat om haar bestaan en doelstellingen, maar moet de realisatie van deze doelen nog verder worden ontwikkeld. Een duidelijker mandaat zou de KSA in staat stellen doelgerichter op te treden en meer legitimiteit op te bouwen. Ook betere samenwerking met maatschappelijke actoren kan de doeltreffendheid bevorderen. De KSA heeft dus zeker de potentie en de capaciteit om publieke waarde te realiseren, maar kan dit de komende jaren nog meer waarmaken, mits zij hiertoe beter in staat wordt gesteld.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan (zie hoofdstuk 7 voor een toelichting):

1. De wet KOA moet zo snel mogelijk worden aangenomen en geïmplementeerd.
2. Op dit moment is herpositionering van de KSA niet aan de orde, maar op termijn zou nagedacht moeten worden over het onderbrengen bij een ander ministerie (zoals EZ), al dan niet als onderdeel van de ACM.
3. De KSA moet een marktvisie ontwikkelen, waarin aandacht is voor de gevolgen van de eigen activiteiten voor marktordening. Dit moet onderdeel worden van de toezichtsstrategie.
4. De KSA moet haar toezichtsstrategie en risicoanalyses meer vertalen in concrete activiteiten en doelen, die meetbaar zijn, niet alleen op het niveau van output maar ook van *outcome*.
5. De KSA moet de rol inzake bevordering van verslavingspreventie actiever en concreter invullen. Het is belangrijk om hier doelen te formuleren, en niet alleen onderzoek te doen. Ook moet er op dit gebied meer geïnvesteerd worden in de contacten met en informatie aan gemeenten.
6. De KSA kan in het strategisch personeelsbeleid de multidisciplinariteit en diversiteit van het personeelsbestand (in herkomst en ervaring) nog meer aandacht geven.
7. De huidige bestuursconstructie lijkt te zwaar voor een relatief kleine organisatie, en ook afwijkend van hetgeen gebruikelijk is bij dit soort toezichthouders. Heroverweeg de bestuursvorm daarom.
8. Het ministerie van V&J moet meer investeren in de professionalisering van de sturingsrelatie (meer prioriteit, meer continuïteit) en in de eigen kennis over toezicht en toezichthouders.
9. De uitvoering van het kansspelbeleid zou meer gebaseerd moeten worden op een *principle based* benadering. Er is nu sprake van te gedetailleerde en door lange doorlooptijden vaak verouderde regelgeving, waardoor er een juridisch vacuüm kan ontstaan en/of juist te ingewikkelde procedures (bv bij vergunningsaanvragen).
10. De huidige wijze waarop de tarieffinanciering is geregeld zou heroverwogen moeten worden. Er is nu geen verrekeningsmechanisme, en op financieel gebied wordt op meerdere plaatsen afgeweken van wat gangbaar is voor ZBO's.

1. Opzet van het onderzoek

In 2012 is de Kansspelautoriteit (KSA) opgericht. Ingevolge artikel 12 van het relatiestatuuut tussen de KSA en het ministerie van Veiligheid en Justitie moet vijf jaar na oprichting een evaluatie plaatsvinden van het zelfstandig bestuursorgaan. Het onderzoek is aangevraagd door het programma “Integriteit en Kansspelen” van het ministerie van V&J en via het WODC uitbesteed.

1.1. Focus

De KSA is de toezichthouder op de kansspelen (loterijen, casinospelen, sportwedenschappen, speelautomaten enzovoort). De taken van de KSA zijn vastgelegd in artikel 33 van de Wet op de Kansspelen. De KSA heeft op grond van dit artikel tot taak: het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor kansspelen en exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten; het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving; het geven van voorlichting en informatie; het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en vergunningen en de handhaving daarvan, zowel ten aanzien van legale als illegale kansspelen. De focus van deze evaluatie ligt op de uitvoering van deze wettelijke taken in de eerste vijf jaar van het bestaan van de KSA.

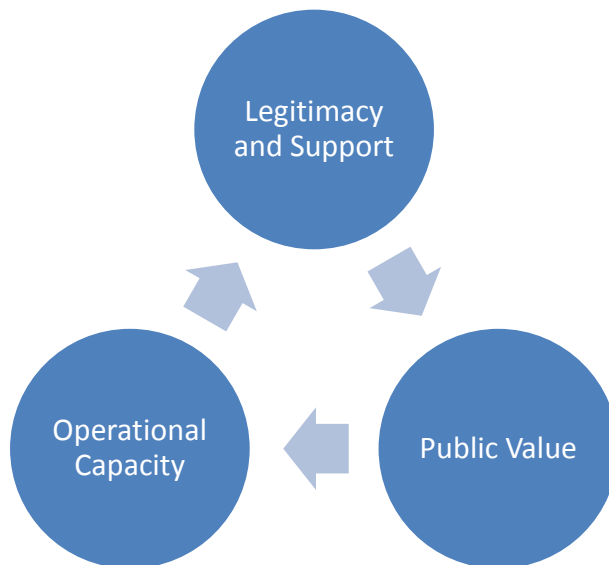
De KSA is 2012 opgericht (Tweede Kamer, 2009-2010b), deels vooruitlopend op verdere harmonisatie en modernisering van het Nederlandse kansspelbeleid, o.a. van de speelcasino's, de herijking van het loterijwezen (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 2016) en de privatisering van Holland Casino (Staatssecretaris van Financiën 2016; Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 2013-2014). Ten tijde van het schrijven van dit rapport ligt er bovendien een wetsvoorstel in de Eerste Kamer over online kansspelen (KOA: kansspelen op afstand) om online kansspelen te legaliseren en reguleren. In de wet KOA is een aantal nieuwe taken vervat voor de KSA, waarvan de belangrijkste zijn: de coördinatie van verslavingspreventie, het beheer van het Verslavingsfonds en vergunningverlening aan en toezicht op online kansspelen. De wet KOA is nog niet aangenomen. In de onderzoeksperiode heeft de KSA (mee)-gewerkt aan de voorbereiding van deze nieuwe wetgeving, zowel door het geven van beleidsadviezen aan het moederdepartement (Veiligheid & Justitie) als door het treffen van voorbereidingen op de uitvoering ervan als de wet eenmaal door het parlement zou zijn aangenomen. Deze activiteiten zullen, waar relevant, ook aan de orde komen in dit rapport.

1.2. Benadering

De KSA heeft te maken met een meervoudige politieke opdracht met diverse doelen, en een veelheid aan stakeholders met een sterk uiteenlopend karakter. Tegelijkertijd zijn de middelen relatief beperkt en vindt het toezicht van de KSA plaats in een geglobaliseerde markt, waarin een nationale toezichthouder per definitie slechts beperkte invloed heeft. Deze kenmerken van de KSA zijn echter gezamenlijk uniek: vrijwel alle moderne toezichthouders staan voor vergelijkbare uitdagingen (Van Erp, 2016). Moderne wetenschappelijke benaderingen van toezicht stellen daarom dat simpele en kwantitatieve prestatie-indicatoren geen recht doen aan de complexiteit en het netwerkarakter van modern toezicht. Effectief toezicht is deels preventief en wordt deels door informele instrumenten en in samenwerking met anderen gerealiseerd. Succesvol toezicht is daarmee deels onzichtbaar. Naast objectieve indicatoren is het daarom noodzakelijk om effectiviteit door (inter)-subjectieve oordelen meetbaar te maken.

Het bepalen van het succes en de prestaties van een publieke organisatie met deels inconsistente doelen, in een complexe omgeving waarin prestaties moeilijk te meten zijn en deels afhankelijk zijn van samenwerking met anderen, staat centraal in de Public Value theorie (Alford et al., 2017; De Jong et al., 2016; Moore, 1997; 2013; Noordegraaf, 2015). Deze theorie is wereldwijd, en inmiddels ook in veel Nederlandse overheidsorganisaties, de standaard geworden bij het evalueren en verbeteren van publieke organisaties. De Public Value theorie benadert publieke organisaties als lerende organisaties, benadrukt het belang van leiderschap, en is daarmee ontwikkelgericht.

De Public Value theorie gaat uit van een strategische driehoek, waarin drie aspecten van performance zijn samengevat. Zie figuur 1.1.



Figuur 1.1. Public Value Framework (gebaseerd op Moore, 2013)

Aan de rechterzijde van de driehoek staat de publieke waarde: doet de organisatie het goede, oftewel worden de maatschappelijke doelen bereikt? Klassieke evaluaties vragen meestal alleen of de organisaties het goed doen. Die doelmatigheid is natuurlijk ook van belang: daarvoor staat de linker cirkel (*operational capacity*). Dan gaat het om de vraag of de middelen, staf en instrumenten van voldoende kwaliteit zijn om de doelen te realiseren. Ten slotte moet worden beoordeeld in hoeverre een organisatie erin slaagt om steun en legitimiteit te genereren bij de maatschappelijke omgeving (*legitimacy and support*), zoals de politieke opdrachtgever, bestuurlijke partners zoals andere toezicht-houders, en overige stakeholders uit het veld. In het geval van de KSA zijn er diverse stakeholders, variërend van marktpartijen die onder toezicht staan tot instellingen voor verslavingszorg (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie).

In deze evaluatie wordt de Public Value theorie gebruikt, en vertaald naar de toezichtpraktijk, gecombineerd met inzichten uit andere, moderne theorieën over toezicht, zoals de *risk governance* theorie (zie hoofdstuk 2 voor meer uitleg). Op basis van die inzichten is een beoordelingskader ontwikkeld met criteria die een leidraad zullen zijn bij het onderzoek en de conclusies.

1.3. Onderzoeksopzet

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: in hoeverre is de Kansspelautoriteit doeltreffend en

doelmatig? Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een groot aantal deelvragen. Deze deelvragen staan centraal in de drie *work packages* (WP's) waarin het onderzoek is opgedeeld. Deze drie WP's zijn gebaseerd op het bovengenoemde theoretische kader van de Public Value theorie en behandelen elk één van de drie cirkels.

In elk WP wordt gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden, meestal inhoudsanalyse van (openbare en interne) documenten en interviews. Voor WP3 is ook gebruik gemaakt van een vragenlijst en netwerkanalyse. De interviews zijn zoveel mogelijk gecombineerd, dat wil zeggen dat elke respondent maar één keer bevestigd is. In totaal zijn er 29 interviews gehouden met 42 respondenten. In de bijlagen zijn opgenomen: de lijst met respondenten van de interviews, de interviewhandleidingen, en de vragenlijst.

WP1: doeltreffendheid

Het eerste WP betreft de mate waarin de KSA erin slaagt succesvol bij te dragen aan de realisatie van doelen van het beleid (de eerste dimensie van de strategische driehoek). De volgende deelvragen staan centraal:

- Welke doelen en taken van de KSA vloeien voort uit de wet op de kansspelen en aanverwante beleidsstukken?
- In hoeverre zijn deze doelen en taken congruent met elkaar, en met de doelen van het beleid?
- Op welke manier heeft de KSA de doelen toegepast en vertaald naar concrete prestatie-indicatoren?
- Welke overige doelen of taken heeft de KSA zich eventueel gesteld of op zich genomen?
- Welke middelen, bevoegdheden en instrumenten heeft de KSA om zijn doelen en taken uit te voeren? Het betreft dan zowel wettelijke als overige taken.
- In welke mate dragen de prestaties van de KSA bij aan het behalen van de beleidsdoelen?
- Welke eventuele (gewenste en ongewenste) neveneffecten hebben de activiteiten van de KSA?
- Hoe zou de doeltreffendheid van de KSA verbeterd kunnen worden?

Aan de hand van het beoordelingskader in hoofdstuk 2 zullen deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 3. Databronnen zijn (1) tal van documenten, variërend van wetsteksten tot beleidsnotities van de KSA zelf, jaarverslagen en rapporten van andere onderzoekers en (2) 29 interviews met in totaal 42 personen: medewerkers van de KSA, het moederdepartement en diverse stakeholders.

WP2: doelmatigheid

Dit WP gaat in op de KSA als organisatie en diverse aspecten van de bedrijfsvoering. De deelvragen die hierin centraal staan, zijn:

- Welke middelen, bevoegdheden en instrumenten heeft de KSA tot haar beschikking, en hoe zijn deze ingezet sinds de oprichting van de KSA in 2012?
- Welke activiteiten (output) voert de KSA uit, met welke middelen?
- In hoeverre zijn de activiteiten, instrumenten en bedrijfsvoering van de KSA doelmatig?
- Hoe zou de doelmatigheid van de KSA verbeterd kunnen worden?

Er is geen bestaand beoordelingskader voor de doelmatigheid van ZBO's. Alhoewel wettelijk verplicht zijn lang niet alle ZBO's geëvalueerd (POC, 2012). Analyse van de bestaande evaluatierapporten (Van Thiel et al., 2015) laat zien dat er geen vaste werkwijze, opzet of vraagstelling is. De meeste evaluaties zijn kwalitatief van aard, en gaan niet in op feitelijke prestaties. Om deze evaluatie systematischer aan

te pakken, hebben we een aantal criteria opgesteld (zie beoordelingskader in hoofdstuk 2). Bovendien zullen we een vergelijking over de tijd maken, en bij wijze van benchmark ook een vergelijking met andere toezichthouders.

Uitgangspunt voor onze beoordeling zijn prestaties op het gebied van financiën en personeel, en een analyse van kengetallen. Bronnen hiervoor zijn jaarrekeningen, jaarverslagen, en interne rapportages. Ook de wijze waarop de *governance* is georganiseerd, wordt bestudeerd, zowel wat betreft de interne *governance* als de relatie met het moederdepartement (Van Thiel & Hendriks, 2014), als met het veld en relevante stakeholders. Naast schriftelijke bronnen zijn ook interviews gehouden, onder andere met de controller van de KSA en degene die verantwoordelijk is voor de financiële aansturing van de KSA door het moederdepartement. Zie hoofdstuk 4 voor de resultaten.

WP3: relatie met stakeholders

De steun en legitimiteit van de KSA bij stakeholders is van groot belang voor effectief toezicht en het bereiken van publieke waarde. De KSA heeft bij de uitvoering van haar taken te maken met diverse stakeholders: (1) de onder toezicht staande aanbieders van kansspelen zoals casino's en loterijen, en beheerders van gokautomaten, (2) organisaties die zich bezighouden met de verslavingszorg, (3) partners in de strafrechtketen die zich bezig houden met bescherming van burgers en bestrijding van criminaliteit zoals politie en justitie, en (4) overheden waaronder het moederdepartement en andere bestuurlijke partners zoals gemeenten, de ACM en de Reclame Code Commissie. Hoe de KSA zich verhoudt tot, en met, deze stakeholders is onderwerp van onderzoek in WP3. Bijbehorende deelvragen zijn:

- Hoe is de taakafbakening tussen de KSA en de diverse stakeholders?
- Hoe en wanneer wordt informatie uitgewisseld, en wat is de kwaliteit daarvan volgens betrokkenen?
- Weet de KSA het krachtenveld van maatschappelijke, publieke en private actoren goed te benutten?
- Wat is de reputatie of het gezag (legitimiteit) van de KSA bij haar stakeholders?
- Legt de KSA op overtuigende wijze verantwoording af over haar activiteiten?
- Worden stakeholders in voldoende mate geconsulteerd en/of voelen zij zich gehoord?
- Hoe zou de samenwerking verbeterd kunnen worden?
- In welke mate draagt de positie van de KSA als ZBO bij aan het uitvoeren van de taken van de KSA en het realiseren van de beleidsdoelen?
- Zou een herpositionering mogelijk en wenselijk zijn, en zo ja op welke manier?

Voor de beoordeling van de relaties van de KSA met haar stakeholders maken we gebruik van een netwerkanalyse door middel van een vragenlijstonderzoek (zie hoofdstuk 5 voor meer uitleg en de resultaten). De vragenlijst is online afgenomen in mei 2017. Daarnaast is in de interviews ook uitgebreid gesproken over de relatie tussen de KSA en stakeholders.

1.4. Uitvoering

Het onderzoek is gestart op 1 december 2016 en afgerond op 1 juli 2017. De verschillende WP's zijn parallel uitgevoerd door verschillende combinaties van onderzoekers (zie bijlage voor CV's). Professor Van Thiel was projectleider.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaand uit:

- Prof. dr. A.T. Marseille (hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen);
- Prof. dr. F. de Vries (lid raad van bestuur AFM en bijzonder hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen);
- Mr. dr. C.J. Wolswinkel (universitair hoofddocent Tilburg University);
- Dr. C.H.J.M. Braun (universitair hoofddocent Universiteit van Leiden);
- F.J.M.G. Maas MSc (beleidsmedewerker ministerie V&J); en
- Drs. O.L. Hendriks (medewerker WODC).

Er zijn drie bijeenkomsten geweest: op 18 januari 2017 (over de onderzoeksopzet), op 22 maart 2017 (over de onderzoeksopzet en methoden) en op 21 juni (over het concept rapport). Het definitieve rapport is begin september opgeleverd aan de opdrachtgever.

WP4: Epiloog

Het kansspelbeleid en de kansspelmarkt zijn volop in beweging. De evaluatie van de KSA kan niet los van deze ontwikkelingen worden gezien. De KSA is een relatief jonge organisatie, die zich in een zeer complex krachtenveld en bovendien in een transitiefase bevindt. Dit betekent dat er uiteenlopende scenario's denkbaar zijn over wat de beste strategie voor de KSA zou zijn. Om dit meer inzichtelijk te maken, en enkele realistische aanbevelingen te kunnen doen, zullen we op basis van de resultaten van de eerste drie WP's een bijeenkomst houden met belangrijke stakeholders in het VISA Skills Lab in Nijmegen, om met behulp van Group Model Building (GMB) één of meerdere scenario's te ontwikkelen voor de toekomst van de KSA. Bij GMB maakt een kleine groep van deelnemers (ongeveer 10 personen), onder leiding van een facilitator of moderator, een gezamenlijke analyse van een te bestuderen vraagstuk, op zoek naar oorzaken en effecten (Vennix, 1996). De verschillende visies van de deelnemers worden samengebracht tot een gedeelde visie over oorzaken en effecten. Aan de hand daarvan kunnen vervolgens oplossingsrichtingen worden bedacht en uitgewerkt. Het verslag van deze sessie zal als epiloog van dit rapport worden opgeleverd (WP4). De GMB sessie vindt plaats in oktober 2017, het verslag daarvan wordt opgeleverd op 1 november 2017.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk is de aanpak van het onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 2 beschrijven we het beoordelingskader dat als leidraad bij de evaluatie is gebruikt. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer van de doeltreffendheid van de KSA (WP1). Hoofdstuk 4 behandelt de bevindingen inzake de doelmatigheid (WP2). In hoofdstuk 5 bespreken we de legitimiteit en samenwerking met stakeholders (WP3). In hoofdstuk 6 en 7 nemen we de resultaten van de afzonderlijke *work packages* samen. Hoofdstuk 6 bespreekt, aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2, of de KSA erin is geslaagd haar publieke waarde te realiseren. Tot slot beantwoorden we in hoofdstuk 7 de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 en doen we aantal aanbevelingen aan de KSA en aan het ministerie van V&J.

2. Beoordelingskader

Voor deze evaluatie is een beoordelingskader gemaakt dat is gebaseerd op de publieke waarde theorie, gecombineerd met inzichten uit moderne theorieën over toezicht en toezichthouders. In dit hoofdstuk zetten we dit kader uiteen. Dat doen we in drie stappen. Eerst schetsen we de redenering van de publieke waarde theorie (paragraaf 2.1). Daarna passen we deze redenering toe op toezichthouders en leiden we algemene criteria af voor toezichthouders (paragraaf 2.2). Tot slot verbijzonderen we die criteria voor de KSA (paragraaf 2.3). Op die manier stellen we een lijst met criteria op die als leidraad dienen in ons onderzoek naar de KSA (paragraaf 2.4). Deze lijst is geen scorelijst in kwantitatieve zin; we geven uiteindelijk een gewogen oordeel over de wijze waarop de KSA voldoet aan de verschillende criteria in een onderlinge balans.

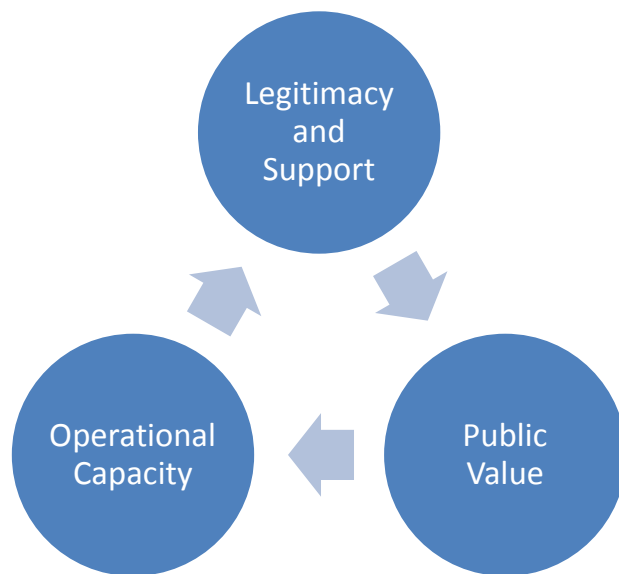
2.1. Publieke Waarde theorie: basis voor beoordelingskader

Bij een beoordelingskader voor toezichthoudende organisaties moet rekening worden gehouden met het feit dat toezichthouders geen reguliere uitvoeringsorganisaties zijn. Toezichthouders hebben vaak een meervoudige opdracht, meerdere taken en doelen, en diverse stakeholders. Uit deze constellatie vloeien soms onderlinge tegenstrijdigheden voort. Tegelijkertijd zijn de middelen relatief beperkt en vindt het toezicht steeds vaker plaats in een geglobaliseerde markt, waarin een nationale toezichthouder per definitie slechts beperkte invloed heeft (Van Erp, 2016). Het klassieke *input-throughput-output* model met prestatie-indicatoren om output te meten, dat vaak in evaluaties wordt gehanteerd, is daarom niet langer adequaat (Geuijen, 2013). Kwantitatieve prestatie-indicatoren alleen doen geen recht aan de complexiteit en het netwerkarakter van modern toezicht, waarin de gewenste ‘*outcome*’ slechts zelden met de beschikbare input kan worden gerealiseerd. Effectief toezicht is deels preventief en wordt deels door informele instrumenten en in samenwerking met anderen gerealiseerd (WRR, 2013). Succesvol toezicht is daarmee deels onzichtbaar. Naast kwantitatieve indicatoren is het daarom noodzakelijk om effectiviteit door kwalitatieve oordelen te meten.

Het bepalen van het succes en de prestaties van een publieke organisatie met deels inconsistente doelen, in een complexe omgeving waarin prestaties moeilijk te meten zijn en deels worden gerealiseerd in netwerken, staat centraal in de theorie van Public Value van Harvard-bestuurskundige Mark Moore (Alford et al., 2017; De Jong et al., 2016; Moore, 1997; 2013). Met het begrip ‘publieke waarde’ worden de maatschappelijke opbrengsten van een publieke organisatie bedoeld. Waar andere benaderingen van publiek management – zoals New Public Management – de nadruk leggen op meer uitvoeringsgerichte waarden zoals de doelmatigheid, competenties, prestaties en output van de organisatie (Coglianese, 2015), benadrukt de Public Value theorie (PVT) dat publieke organisaties allereerst moeten bepalen welke maatschappelijke resultaten worden nagestreefd. PVT stelt dus de ‘waartoe’ vraag weer centraal na een periode van aandacht voor de ‘hoe’ en ‘hoeveel’ vraag (Geuijen, 2013). In een complexe en ambigue context is het definiëren van de publieke waarde een van de belangrijkste strategische opgaven.

De PVT gaat uit van een drievoudig perspectief op publieke prestaties. Naast de publieke waarde – het ‘einddoel’ – wordt aandacht besteed aan de operationele capaciteit van organisaties om doelen te realiseren, en het draagvlak en de legitimiteit vanuit de maatschappelijke omgeving (de ‘*authorising environment*’) die nodig is om publieke waarde te kunnen realiseren in een complexe

context. Deze drie aspecten van publieke prestaties worden in onderlinge samenhang gepresenteerd als een strategische driehoek (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1. Public Value Framework (gebaseerd op Moore, 2013)

Het publieke waarde *framework* zal in deze evaluatie als algemeen beoordelingskader voor de KSA worden gehanteerd. Met het begrip publieke waarde kan tot uitdrukking worden gebracht dat de KSA meerdere doelstellingen moet realiseren van uiteenlopende aard, van het toezicht op de naleving van anti-witwasregelgeving tot het coördineren van verslavingspreventie. Ook moet de KSA proactief maatschappelijke risico's verkennen en de strategie hierop afstemmen. Daarnaast moeten toezichthouders altijd balanceren tussen economische en maatschappelijke belangen. Gezien de diversiteit in stakeholders is tot slot de opgave dat toezichthouders bevorderen dat alle stakeholders, waaronder ook ondergerepresenteerde groepen, hun belangen articuleren, en een goede selectie maken van de zaken waar zij prioriteit aan willen geven. Voor de KSA leidt dit tot de vraag hoe de KSA haar publieke waarde definieert; hoe zij dit heeft vertaald in concrete doelstellingen en kwalitatieve en/of kwantitatieve prestatie-indicatoren; en in hoeverre deze doelen in onderlinge samenhang worden gerealiseerd.

De mogelijkheid om publieke waarde te realiseren, is sterk afhankelijk van de kwaliteit en operationele capaciteit van de interne organisatie, waaronder de organisatiestructuur, processen, middelen, de staf en het instrumentarium (zoals het juridisch instrumentarium, financiële en technische middelen, maar ook communicatie). Deze moeten van zodanige kwaliteit zijn dat de doelen kunnen worden gerealiseerd. De theorie van publieke waarde benadrukt het lerend vermogen van organisaties en is daarmee ontwikkelgericht. In de evaluatie zal worden onderzocht in hoeverre de KSA zich opstelt als een lerende organisatie.

De mate van doelrealisatie van de KSA is in de derde plaats sterk afhankelijk van de legitimiteit van de KSA bij haar maatschappelijke omgeving. Een toezichthouder moet daartoe responsief zijn en verantwoording afleggen. Gezien de diversiteit aan stakeholders en de diversiteit aan doelen en verwachtingen, vereist het verkrijgen van legitimiteit een actief management van politieke en maatschappelijke verwachtingen. Publieke organisaties in complexe omgevingen moeten continue voeling houden met de wensen van verschillende stakeholders, maar deze tegelijkertijd proberen te beïnvloeden door *'entrepreneurial advocacy'*: het mobiliseren van politieke en publieke steun, en het

activeren en engageren van onder-gerepresenteerde groepen. Maatschappelijke meerwaarde gaat immers niet over het tevreden stellen van groepen burgers of cliënten, maar om het realiseren van waarde voor de maatschappij als geheel (Geuijen, 2013).

De hierboven getoonde 'strategische driehoek' drukt uit dat publieke waarde van een organisatie, de operationele capaciteit, en de legitimiteit en steun van de buitenwereld, met elkaar samenhangen en elkaar versterken. Aan de hand van de strategische driehoek kan een integrale beoordeling gegeven worden van de resultaten en processen in een organisatie. Daartoe werkt de PVT met een meervoudig verantwoordingsinstrument waarin diverse aspecten van prestaties en processen kunnen worden gewogen. Ook voor deze evaluatie zullen we een meervoudig verantwoordingsinstrument ontwikkelen. De theorie van Publiek Waarde is echter niet specifiek ontwikkeld met het oog op toezichtorganisaties. Daarom zullen we eerst de uitgangspunten van PVT koppelen aan criteria voor goed toezicht uit de wetenschappelijke en praktijkliteratuur en daarna aan de specifieke taken van de KSA. Daarbij leiden we steeds criteria af, die steeds worden weergegeven in tekstboxjes.

2.2 Beoordelingscriteria voor marktautoriteiten

De theorie van Publieke Waarde geldt voor publieke organisaties in het algemeen. Voor de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van een marktautoriteit zoals de KSA moeten ter aanvulling ook criteria worden gehanteerd die specifiek zijn voor vergunningverlening en toezicht. De belangrijkste Nederlandse beleidsmatige kaders voor toezichthouders zijn neergelegd in de Kaderstellende visie op toezicht, die zijn uitgewerkt in de criteria voor goed toezicht van het Markttoezichthoudersberaad (MTZB, 2013), waarvan ook de KSA deel uitmaakt, en het WRR Rapport 'Toezien op Publieke Belangen' (2013) en de kabinetsreactie daarop (2014). Daarnaast biedt ook wetenschappelijke literatuur over toezicht handreikingen om toezichthouders te beoordelen. In deze evaluatie worden meegenomen: de theorie van Risk Governance (Kingma, 2008; 2013; Renn, 2008), de Good Agency Principles (Ottow, 2015), het Framework for Regulatory Excellence (Coglianese, 2015), de Problem Solving Approach (Sparrow, 2000), en Responsive Regulation (Ayres & Braithwaite, 1992). Bureau Kwink heeft ter voorbereiding van deze evaluatie in gezamenlijke opdracht van V&J en de KSA een notitie opgesteld met een overzicht van beleidsdoelstellingen en voorgestelde evaluatiecriteria (18 december 2015). Deze notitie is geïnspireerd op de reeds genoemde criteria voor goed toezicht van het Markttoezichthoudersberaad. Ook deze notitie is als input gebruikt bij het opstellen van het evaluatiekader.

2.2.1. Publieke waarde van toezicht

Markttoezichthouders hebben tot taak: wetgeving uit te voeren door vergunningverlening en door nadere regels te stellen; toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving; handhavend op te treden bij overtredingen; en overtredingen te voorkomen door preventie en gedragsbeïnvloeding. Een markttoezichthouder die opereert vanuit het gedachtegoed van Publieke Waarde, stelt bij de uitvoering van deze taken de publieke belangen en maatschappelijke opbrengsten in het toezicht centraal. Dit is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt over toezicht, zoals geformuleerd in de reactie op het WRR-rapport 'Toezien op publieke belangen' (2013). Ook het kabinet is van mening dat publieke belangen en maatschappelijke opbrengsten in het toezicht centraal moeten staan (Kabinetsreactie, 2014).

Maatschappelijk effect betekent in de eerste plaats dat wettelijke regels worden nageleefd, waarbij het niet alleen gaat om de letter, maar ook om de geest van de wet. Bovendien omvat effectiviteit zowel het optreden tegen individuele nalevingsproblemen, als ook 'toezichtactiviteiten die het individuele niveau overstijgen en betrekking hebben op het bredere stelsel' (Markttoezichthoudersberaad, 2013). Toezicht moet probleemoplossend en risico-gericht zijn (Hood et al., 2001; Markttoezichthoudersberaad, 2013; Power, 2007; Sparrow, 2000; 2008). Dat betekent dat het wettelijk kader een belangrijk deel is van de publieke waarde, maar het realiseren van publieke waarde kan in sommige gevallen vergen dat de toezichthouder problemen oplost die (nog) niet in de wet waren voorzien, maar toch het publieke belang schaden.

Waar traditionele evaluaties van toezichthouders de wettelijke taken van de toezichthouder als uitgangspunt nemen, hanteert een beoordelingskader dat uitgaat van publieke waarde een breder perspectief van *risk governance*. Een algemeen uitgangspunt van *risk governance* is dat men niet probeert om risico's geheel uit te sluiten. In plaats daarvan wordt het effectiever en efficiënter gevonden om risico's tot op zekere hoogte te aanvaarden. Daarbij dient dan wel vooraf een prioriteitstellingen in de belangrijkste te bestrijden risico's te worden aangegeven. *Risk governance* omvat (1) een nauwkeurige risico-identificatie, (2) beoordeling en prioritering, inclusief het stellen van doelen, (3) mitigatie door bewerkstelligen van gedragsverandering bij specifieke doelgroepen en stakeholders (Sparrow, 2008). Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat toezichthouders maar beperkt invloed hebben op maatschappelijke ontwikkelingen die de doelrealisatie beïnvloeden, en moeten werken binnen de bestaande budgettaire kaders voor personele inzet (Kabinetsreactie, 2014). De operationele capaciteit, en de kwaliteit van de relaties met stakeholders, zijn daarom van belang om risico's effectief te kunnen bestrijden.

Een toezichthouder werkt missiegedreven en risicogestuurd, vanuit het maatschappelijk belang dat centraal staat.

2.2.2. Risico-identificatie

Toezicht dat gericht is op publieke waarde richt zich op het voorkomen van de belangrijkste maatschappelijke risico's. Een goede risico-analyse van ontwikkelingen in de markt is essentieel om de kans en impact van mogelijke overtredingen te kunnen identificeren en op basis daarvan tot een goede prioritering van activiteiten te komen (Markttoezichthoudersberaad, 2013). Kennis van de markt en een hoge mate van expertise ten aanzien van risico-analyse zijn hiervoor cruciaal. De risico-analyse moet zodanig worden ingericht dat ook nog onbekende en onvoorziene risico's en eventuele systeemrisico's worden geïdentificeerd (IMF, 2010). Dat vraagt soms om proactieve benadering van onbekende, ongebruikelijke doelgroepen, en het organiseren van tegenspraak, om alternatieve visies binnen te brengen, en de articulatie te bevorderen van inzichten van minder vertegenwoordigde groepen zodat deze worden gehoord (Coglianese, 2015; Van Erp & Van Wingerde, 2013). Het moet daarom actief worden gestimuleerd dat signalen van derden, bijvoorbeeld van burgers, maatschappelijke organisaties of ondernemers, worden gemeld (Markttoezichthoudersberaad, 2013). Tegelijkertijd moeten toezichthouders, zeker in complexe, geglobaliseerde markten, beschikken over geavanceerde technieken voor dataverzameling en – analyse. Op die manier wordt het prioriteringsbeleid gevoed door de combinatie van marktanalyses, risico-inventarisaties, externe signalen, en eigen detectie.

Het is vanzelfsprekend dat toezichthouders opereren op basis van de wet – het legaliteitsbeginsel. Tegelijkertijd kan een te strikte interpretatie van het wettelijk kader leiden tot een te legalistische en terughoudende opstelling van de toezichthouder (Ottow, 2015). Regelmatig kan het voorkomen dat

het wettelijk kader onvoldoende basis biedt om te kunnen ingrijpen als zich nieuwe risico's voordoen. Voor het realiseren van maatschappelijk effect is het daarom in de tweede plaats van belang dat toezichthouders ontwikkelingen, kansen, en risico's binnen en buiten het toezichtdomein die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van toezicht, signaleren en agenderen (WRR, 2013), opdat beleid en wetgeving kunnen worden aangepast. Toezicht heeft een belangrijke plaats in de beleidscyclus; de specialistische kennis van de praktijk van beleidsuitvoering die toezichthouders hebben, draagt bij aan de kwaliteit van beleidsvernieuwing (Kabinetsreactie, 2014). Een goed samenspel tussen beleid en toezicht over knelpunten, signalering van ontwikkelingen, en de handhaafbaarheid van regelgeving, acht het kabinet van belang. Deze verwachtingen vereisen van toezichthouders politiek-bestuurlijke sensitiviteit en goede relatie met het beleidsdepartement.

- **Een toezichthouder heeft kennis van de markt en houdt deze up to date. Daarbij wordt ook gelet op ontwikkelingen buiten de markt die van invloed (risico) kunnen (gaan) zijn.**
- **Toezichthouders dragen bij aan een goed samenspel tussen beleid(makers) en toezicht-(houders).**

2.2.3. Risicobeoordeling

Toezichthouders hebben zelden voldoende capaciteit om alle elementen van het wettelijk kader even strikt te handhaven. Daarom moeten prioriteiten worden gesteld. Toezichthouders die zich richten op publieke waarden, leggen de prioriteit bij activiteiten die de grootste schade aanrichten (Sparrow, 2000; 2008). Ook hier zijn kennis van de markt en een goede inschatting van risico's en schade van belang.

Bij de oordeelsvorming en prioritering moet in de tweede plaats de balans worden gelegd tussen onafhankelijkheid en responsiviteit. Bij realisatie van maatschappelijke effecten, is een belangrijke opgave gelegen in de balans tussen het realiseren van publieke waarde zoals die door politieke opdrachtgevers wordt gedefinieerd, en de onafhankelijkheid die van een toezichthoudende ZBO wordt gevraagd. Het model van *risk governance* impliceert dat toezicht zich baseert op een analyse van risico's, daarbij hoort onafhankelijke expertise en oordeelsvorming, en onpartijdigheid bij het nemen van maatregelen in individuele gevallen. Toezicht moet uitsluitend het publieke belang dienen, zonder daarbij de belangen van een bepaalde partij, zoals onder toezicht staande ondernemingen, of politieke belangen, te behartigen (Coglianese, 2015; Markttoezichthoudersberaad, 2013). Dat vraagt om gepaste afstand tot bestuur, politiek, burgers, en onder toezicht gestelde bedrijven: een *'arm's length'* relatie (IMF, 2010). Tegelijkertijd moeten toezichthoudende ZBO's bijdragen aan beleidsmatige doelstellingen van het departement. De relatie tussen departement en toezichthouder kan niet uitsluitend als hiërarchisch worden gekarakteriseerd en ook niet geheel in formele arrangementen worden gevat: een functionele werkrelatie omvat wederzijds respect voor elkaars doelen, taken en identiteit en informele professionele normen voor wederkerigheid. Een effectieve werkrelatie tussen principaal en agent wordt door Carpenter en Krause (2014) met de term *'transactional authority'* geduid om het onderscheid aan te geven met formele controle. Met andere woorden, departement en toezichthouder moeten niet een zo groot mogelijke afstand tot elkaar bewaren, maar hun relatie in onderling overleg zo vormgeven dat ze elkaar in staat stellen elk de eigen doelen te realiseren. Voor een toezichthouder zal onafhankelijke oordeelsvorming ten aanzien van interventie en sanctionering in individuele gevallen hier zeker onderdeel van moeten zijn.

Ook in de relatie met onder toezicht gestelden moet een toezichthouder de balans tussen samenwerking met de sector, en onpartijdigheid steeds bewaken. Informatie-uitwisseling, afstemming

en samenwerking met stakeholders is nodig om tot een adequate prioritering te komen en vrijwillige naleving te bevorderen. Tegelijkertijd geldt ook hier het *arm's length* principe, en moeten maatregelen worden genomen om *capture* – overmatige verwevenheid met de sector – te voorkomen (Markttoezichthoudersberaad, 2013).

Tot slot houdt risico-beoordeling en prioritering in dat toezichthouders bepalen welke concrete doelen ze willen realiseren, en de realisatie daarvan zichtbaar maken. Inzicht in maatschappelijke opbrengsten van toezicht vereist dat een toezichthouder concrete doelstellingen en een missie definieert; een strategie ontwikkelt; indicatoren ontwikkelt om de realisatie hiervan te meten; en effectevaluaties uitvoert om te bepalen in hoeverre doelen gehaald worden. Hierbij gaat het niet om de output (aantallen vergunningen; aantallen sancties), maar om indicatoren die de realisatie van achterliggende maatschappelijke effecten weergeven.

- **Toezichthouders stellen prioriteiten op waarin de grootste risico's centraal staan, op een manier die zowel onafhankelijk is als responsief naar stakeholders (beleidmakers, marktpartijen).**
- **Toezichthouders formuleren een missie waarin de maatschappelijke effecten centraal staan. Op basis daarvan wordt een strategie ontwikkeld en indicatoren om resultaten te meten, en worden resultaten ook daadwerkelijk gemeten.**

2.2.4. Mitigatie

Toezichthouders beschikken over een instrumentenbeleid dat handvatten biedt over hoe effecten het best kunnen worden bereikt. Handhaving is tijdrovend en leidt vaak tot weerstand en juridische conflicten: niet zelden zijn preventie en informele interventies even effectief. Echter, in sommige gevallen is handhavend optreden noodzakelijk. Toezichthouders moeten dan beschikken over de noodzakelijke juridische bevoegdheden én de autoriteit en het gezag om in te grijpen. Dit vraagt om een zekere doortastendheid: naast de *'ability to act'* blijkt uit evaluaties van falend toezicht dat de *'will to act'* een belangrijk element is in effectief toezicht (IMF, 2010).

Effectieve toezichthouders beschikken over een handhavings- en nalevingstrategie die leidt tot gedragsbeïnvloeding in de gewenste richting. De theorie van *Responsive Regulation* (Ayres & Braithwaite, 1992) en de bijbehorende handhavingspiramide gelden zowel in wetenschap als in de praktijk als dé standaard voor een effectieve handhavingsstrategie. *Responsive regulation* gaat uit van een combinatie van handhavingsactiviteiten waarbij enerzijds voorlichting, bewustwording, en *'compliance assistance'* bijdragen aan *'vrijwillige'* naleving, en anderzijds handhaving wordt ingezet om onwillige overtreders tot naleving te dwingen en potentiële overtreders af te schrikken. Een responsieve toezichthouder bevordert het verantwoordelijkheidsbesef van marktpartijen (Ottow, 2015) en het zelfregulerend vermogen van de sector, waaronder zowel marktpartijen als burgers, en versterkt het maatschappelijk krachtenveld waarbinnen marktpartijen opereren, zoals branche-organisaties, consumentenorganisaties en koepels, ten behoeve van maatschappelijke controle. Zelfregulering en *corporate governance* hebben zowel een functie voor het beheersen van externe effecten van de exploitatie als voor de legitimatie van de exploitatie en het reputatiemanagement van de exploitanten (Kingma, 2013; Power, 2007; Power et al., 2009). Als in het toezicht wordt vertrouwd op zelfregulering, dienen toezichthouders daarom alert te zijn dat zelfreguleringsmaatregelen daadwerkelijk de bedoelde beleidseffecten hebben. In het geval van de KSA wordt bijvoorbeeld gesproken over *'responsible gambling'*, waarmee wordt bedoeld op het interne preventiebeleid en de

zelfregulering bij aanbieders die moeten bijdragen aan de preventie van kansspelverslaving en vermindering van criminaliteit (vergelijk ook paragraaf 2.3 hierna).

De handhavingsstrategie kent de mogelijkheid tot escalatie van lichte naar zware sancties, waarmee handhavingsinstrumenten proportioneel zijn ten aanzien van het individuele geval en voldoende zwaar zijn om notoire overtreders effectief af te schrikken. Omdat het zwaartepunt bij *responsive regulation* ligt bij zelfregulering, maatschappelijke controle, en het bevorderen hiervan door de toezichthouder, en sancties slechts worden ingezet als andere middelen hebben gefaald, wordt een responsieve handhavingsstrategie vaak afgebeeld als een piramide van sancties. Door maatwerk te bieden (responsiviteit) en vrijwillige naleving te bevorderen, draagt deze handhavingsstrategie tevens bij aan het gezag en de legitimiteit van de toezichthouder (Markttoezichthoudersberaad, 2013). Een risico is echter dat maatwerk leidt tot inconsistentie en ongelijkheid. Het balanceren tussen consistentie en flexibiliteit is daarmee een belangrijke opgave voor een responsieve toezichthouder (Carpenter & Krause, 2014).

Er is een flexibele en effectieve handhavingsstrategie waardoor er een balans is tussen preventie, zelfregulering en (proportioneel) sanctioneren.

2.2.5. Operationele capaciteit

Om hun missie te kunnen realiseren, moeten toezichthouders ervoor zorgen dat de operationele organisatie hierop is afgestemd. Dat betekent dat de organisatie efficiënt moet zijn ingericht (Markttoezichthoudersberaad, 2013).

Een efficiënt ingerichte organisatie duidt er op dat er sprake is van een passende verdeling van middelen en personeel, zowel getalsmatig als wat betreft de kwaliteit. De organisatiestructuur moet de slagvaardigheid van de organisatie ten goede komen. Het personeel van toezichthouders moet bestaan uit deskundige professionals (Markttoezichthoudersberaad, 2013; Ottow, 2015). De organisatie moet daarom oog hebben voor de opleiding van het personeel, en hen de mogelijkheid bieden om zich te blijven ontwikkelen, bijvoorbeeld om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe technieken zowel in de markt waarop zij toezicht houden (sectorkennis) als voor hun taak als toezichthouder (professionele ontwikkeling). De organisatie moet ook investeren in haar analytische en kennisfunctie, denk aan activiteiten als: het bijhouden van ontwikkelingen in de markt onder toezicht, het analyseren van risico's, contact met het veld onderhouden, of het inwinnen van kennis door bijvoorbeeld extern onderzoek (Coglianese, 2015; WRR, 2013). Toezichthouders moeten, om effectief op te kunnen blijven treden, een lerende organisatie zijn, door het effect van hun handelen regelmatig te evalueren en op basis hiervan verbeteringen door te voeren (Coglianese, 2015). Een van de manieren om dit te bereiken is bijvoorbeeld door samenwerking en uitwisseling met andere toezichthouders.

Zonder voldoende financiële middelen kan een organisatie echter maar weinig beginnen: de strategie moet dus goed afgestemd zijn op de hoeveelheid middelen die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft. Dat vereist een gedegen inzicht in de financiële aspecten van de organisatie: van het maken van begrotingen, tot het berekenen van kostprijzen, een verantwoord investeringsbeleid, enzovoorts. Inzicht in de kosten van de verschillende activiteiten helpt de organisatie vervolgens om de juiste keuzen te maken over de inzet van personeel en instrumenten, passend bij de strategie van de organisatie en de gekozen toezichtsprioriteiten.

Naast financiële middelen zijn er natuurlijk ook andere middelen die van belang zijn voor het toezicht. Te denken valt bijvoorbeeld aan ICT – het benutten van data voor risico-identificatie, maar ook beveiliging van gevoelige gegevens van onder toezicht staande ondernemingen. Toezichthouders dienen ook te beschikken over de juiste competenties en bevoegdheden – dat laatste is vooral van belang bij handhavende taken.

Ook de *governance* is in dit verband van belang. Dan gaat het ten eerste om de inrichting van de organisatiestructuur. Zo moet er bijvoorbeeld een scheiding zijn tussen bepaalde taken zoals vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds. Dit wordt ook wel aangeduid als Chinese Walls. De organisatie moet dus bewust over haar structuur nadenken en indien nodig aanpassingen plegen, bijvoorbeeld als er nieuwe taken bijkomen. Naast de interne *governance* is ook de externe *governance* van belang, met name de relatie met politieke opdrachtgevers en beleidmakers. In Nederland, waar veel toezichthouders ZBO's zijn (zoals de KSA), moeten er duidelijke afspraken zijn tussen het beleidsdepartement en de toezichthouder over de wederzijdse sturingsrelatie, uitwisseling van informatie, en de financiële stromen (Van Thiel et al., 2004). Frequentie contacten dragen bij aan een goede (werk)-relatie.

Tot slot is ook de organisatiecultuur van belang (Markttoezichthoudersberaad, 2013). Integriteit is een kernwaarde in toezichthoudende organisaties. Die integriteit heeft niet alleen betrekking op het aannemen van giften, maar ook op de onafhankelijkheid van besluitvorming en het voorkomen van willekeur (Coglianese, 2015; Ottow, 2015). Het personeel moet zich verbonden (commitment) voelen met het werk en de toezichtstrategie en -principes uit (willen) dragen (Coglianese, 2015; Noordegraaf, 2015). Om dit te bereiken is bijvoorbeeld het leiderschap van bestuur of directie van belang (Jackson et al., 2013). Medewerkerstevredenheidsonderzoeken helpen om de cultuur en tevredenheid van het personeel in kaart te brengen.

Over al deze zaken moet een toezichthouder transparant zijn, en verantwoording afleggen bijvoorbeeld in jaarverslagen, via de website of in de contacten met stakeholders. Die verantwoording betreft de feitelijke prestaties, zaken als output, doorlooptijden, aantallen rechtszaken (als indicator van juridische kwaliteit), enzovoorts, maar ook de *outcome*: de geleverde bijdrage aan publieke doelen en het probleemoplossend vermogen (Sparrow, 2000; 2008; WRR, 2013). Waar mogelijk zou die verantwoording moeten werken met normen en/of benchmarks met vergelijkbare organisaties, in Nederland of daarbuiten.

- **De interne organisatie van toezichthouders is efficiënt georganiseerd, in termen van personeel, middelen en bevoegdheden. Indien nodig zijn er Chinese Walls tussen afdelingen.**
- **De *governance* relatie tussen toezichthouders en hun beleidsdepartement is naar tevredenheid van beide partijen ingericht en draagt bij aan effectief toezicht.**
- **Toezichthouders beschikken over goed inzicht in financiële en andere middelen en kunnen op grond daarvan goede strategische afwegingen maken.**
- **Toezichthouders hebben voldoende expertise over handhaving en toezicht in huis om effectief toezicht te kunnen houden, en schakelen aanvullende expertise in om het eigen leervermogen te versterken.**
- **Toezichthouders rapporteren over hun prestaties en de maatschappelijke effecten daarvan op een transparante wijze aan alle relevante stakeholders.**

2.2.6. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders

Aangezien een toezichthouder zelden voldoende middelen heeft om de beoogde maatschappelijke effecten geheel zelfstandig te realiseren, is steun vanuit de maatschappelijke omgeving van cruciaal belang voor de realisatie van publieke waarde. Onder de maatschappelijke omgeving vat de PVT de politieke en bestuurlijke opdrachtgevers, maar ook medeoverheden en samenwerkingspartners, burgers, maatschappelijke organisaties, en onder toezicht staande ondernemingen. Als het optreden van toezichthouders als legitiem wordt ervaren door de maatschappelijke omgeving, draagt dat zowel bij aan de autoriteit en het informele gezag (de reputatie) van de toezichthouder zelf, als aan steun van de maatschappelijke omgeving om doelen in samenwerking te realiseren. Een toezichthouder is legitiem als haar optreden aanvaardbaar en wenselijk wordt geacht en in overeenstemming is met zowel wettelijke normen als maatschappelijke opvattingen van stakeholders over effectief toezicht (Suchman, 1995). Tot de legitimiteit behoort ook de ‘procedurele rechtvaardigheid’ van een toezichthouder: beslissingen moeten door stakeholders als proportioneel, fair, en rechtmatig worden ervaren, en belanghebbenden moeten respectvol worden bejegend, ongeacht de inhoud van besluiten (Coglianese, 2015; Ottow, 2015).

Zeker in het licht van de diversiteit aan doelen, belangen en stakeholders, moet de toezichthouder draagvlak actief organiseren door proactief steun en samenwerking te zoeken in de wijde omgeving van stakeholders. Zo nodig moeten stakeholders worden geactiveerd en gemobiliseerd, door *advocacy*; door het publieke debat te organiseren; of belanghebbenden en experts te consulteren (Van Erp & Van Wingerde, 2013). Toezichthouders moeten een open oor hebben voor belangen en opvattingen van diverse stakeholders, en beslissingen nemen op basis van kennis uit diverse bronnen in de samenleving. Een excellente toezichthouder kenmerkt zich door ‘*Listening, learning, leading*’: leiderschap op basis van luisteren en leren (Coglianese, 2015). Legitimiteit moet daarbij overigens niet ten koste gaan van de onafhankelijkheid of de effectiviteit van het toezicht.

Aangezien een toezichthouder maatschappelijke effecten zelden eigenstandig zal kunnen realiseren, is effectieve samenwerking van groot belang. Samenwerking kan worden gezocht met mede-toezichthouders, zowel nationaal als internationaal, maar ook met private en maatschappelijke actoren, om het krachtenveld van maatschappelijke, publieke en private actoren goed te benutten. Vanzelfsprekend moeten toezichthouders hierbij onafhankelijk blijven ten opzichte van deelbelangen.

Toezichthouders moeten zo transparant mogelijk zijn over hun activiteiten, keuzes, en prioriteiten, en de bijdrage die deze leveren aan de publieke doelen die zijn gesteld. We onderscheiden hierbij verticale verantwoording naar de wetgever en het departement, en horizontale verantwoording naar samenwerkingspartners, burgers en onder toezicht gestelde organisaties. Verantwoording kan betrekking hebben op resultaten; op processen en procedures; en op publieke doelen en waarden (responsiviteit). Daartoe moeten toezichthouders transparant zijn over hun activiteiten, maar ook over de redenen en argumenten daarvoor (zie ook vorige paragraaf). Juist vanwege de zelfstandige positie van markttoezichthouders is van belang dat zij op overtuigende wijze verantwoorden op welke wijze zij publieke waarde realiseren: er is immers geen directe democratische controle (Page et al., 2015). Over het algemeen geldt dat toezichthouders informatie zoveel mogelijk openbaar maken, tenzij dit publieke belangen, zoals veiligheid of privacy schaadt of de doelrealisatie belemmert.

Transparante verantwoording is onderdeel van de strategische communicatie van toezichthouders. Communicatie is niet alleen een middel voor verantwoording, maar tweerichtingsverkeer: transparantie is ‘*conversational*’ (Moore, 1997). Van een moderne toezichthouder mag worden verwacht dat openheid en engagement onderdeel zijn van de organisatiecultuur. Communicatie beperkt zich niet tot formele interactiemomenten, maar vindt plaats via een variëteit aan

instrumenten en vormen: door internet en sociale media; publieke ontmoetingen; informele en formele consultatie; en adviescommissies. Communicatie kan ook worden ingezet om regelgeving te bevorderen door handhavings- en nalevingscommunicatie, en zo bijdragen aan de doelmatigheid van toezichthouders (Van Erp, 2009).

- **Een toezichthouder werkt effectief samen met diverse relevante partijen.**
- **Toezichthouders moeten transparant zijn over hun activiteiten en hun bijdrage aan de maatschappelijke doelen. Communicatie is daarbij een belangrijk middel.**
- **Toezicht is legitiem in de perceptie van belangrijkste stakeholders, waaronder het departement als opdrachtgever.**
- **Reputatie van de toezichthouder als integer, gezaghebbend en daadkrachtig draagt bij aan naleving.**
- **Naleving wordt bevorderd door samenwerking met lokale en nationale bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingspartners, en door het maatschappelijk krachtenveld en zelfregulering te benutten voor detectie en preventie van overtredingen.**
- **Handhaving biedt maatwerk en is proportioneel, en kent een balans tussen consistentie en flexibiliteit.**

2.3. Publieke waarde van de KSA

In deze paragraaf specificeren we de voorgaande criteria voor de KSA en vullen we ze waar nodig aan met een aantal specifieke criteria voor de KSA. Ook hier zullen we de criteria die worden afgeleid steeds apart weergegeven. Die criteria zijn de leidraad bij ons onderzoek.

De taken van de Kansspelautoriteit zijn vastgelegd in artikel 33 van de Wet op de Kansspelen (WoK). De Kansspelautoriteit heeft op grond van dit artikel tot taak (1) het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor kansspelen en exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten; (2) het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelveerslaving; het geven van voorlichting en informatie; (3) het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en vergunningen en de handhaving daarvan, zowel ten aanzien van legale als illegale kansspelen. Naast de KSA, hebben gemeenten een uitvoerings- en handhavingstaak door vergunningverlening en toezicht op loterijen met een prijzengeld tot en met 4500 euro. Voor speelautomaten geven gemeenten een aanwezigheidsvergunning af, in aanvulling op de exploitatievergunning door de KSA, Hierin kunnen zij voorwaarden opnemen ten aanzien van verslavingspreventie. Gemeenten beschikken over de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen teneinde de openbare orde te handhaven. Vanwege de samenhang in taken is samenwerking tussen de KSA en gemeenten ten behoeve van een gecoördineerde handhaving en verslavingspreventie gewenst.

Naast de drie genoemde wettelijke taken vervult de KSA ook een belangrijke rol in het adviseren aan het beleidsdepartement (V&J) over het kansspelbeleid. Informatie uit de praktijk moet worden teruggevoerd om bestaand beleid te verbeteren, en nieuw beleid moet worden getoetst op haalbaarheid en te verwachten resultaten. In de afgelopen periode is deze advisering, in het licht van de modernisering van het kansspelbeleid, van bijzonder belang geweest. Onder andere ten aanzien van de wet KOA ontwikkelt het departement lagere regelgeving, waarbij de KSA een adviserende rol heeft en ook eigen regelgeving ontwikkelt die moet worden afgestemd tussen departement en KSA.

Ook bij het Speelautomatenbesluit, de privatisering van Holland Casino, en het loterijenstelsel, worden regels herzien. We nemen deze ‘taak’ daarom ook mee in onze evaluatie.

2.3.1. Vergunningverlening: een verantwoord en betrouwbaar aanbod

De drie wettelijke taken zoals hierboven genoemd gelden al vele jaren, maar met de modernisering van het kansspelbeleid wordt er op een andere manier invulling aan gegeven. In de beleidsvisie Kansspelen van maart 2011 geeft de Staatssecretaris aan te streven naar een passend en attractief aanbod van kansspelen, waarbij tegelijkertijd kwetsbare groepen (zoals jongvolwassenen) zoveel mogelijk worden beschermd tegen het risico kansspelverslaving te ontwikkelen. Modernisering van het kansspelbeleid betekent dat een verschuiving plaatsvindt van een model van marktbeperking naar een model van risicobeheersing van de markteffecten (Minister van Veiligheid & Justitie, 2011). Voor deze risicobeheersing van de markt speelt de KSA als hoofdverantwoordelijke voor de uitvoering van het beleid een cruciale rol. Het aantal en type vergunninghouders beïnvloedt de concurrentie en het verdienmodel van aanbieders van kansspelen, en het is voorstelbaar dat dat ook invloed heeft op de mate waarin vergunninghouders in de bedrijfsvoering risico's beperken op onder andere kansspelverslaving. Ook op het niveau van de markt als geheel lijkt het evident dat hoe groter en complexer de markt van kansspelen wordt ingericht, hoe groter de opbrengsten maar waarschijnlijk ook de verslavingsproblemen, handhavingsproblemen en criminaliteitsproblemen zijn. Hoewel de KSA geen marktmeester is in de zin dat ze de markt *maakt* door volledig zelfstandig vergunningen te verlenen – het departement bepaalt de voorwaarden voor vergunningverlening – *bewaakt* de KSA wel de markt, en heeft de vergunningverlening door de KSA gevolgen voor de marktordening – samen overigens met de vergunningverlening door gemeenten op de markt voor speelautomaten. Dat betekent dat de KSA op zijn minst een visie moet hebben op de rendabele exploitatie, het aantrekkelijk en gevarieerd aanbod voor consumenten, en gelijke voorwaarden ('speelveld') voor aanbieders. De KSA moet bij de vergunningverlening ook (mede) bepalen in welke mate concurrentie en opbrengstoptimalisatie bij de vergunninghouders verantwoord is tegen de achtergrond van verslaving, bescherming en criminaliteit.

Bij vergunningverlening is onafhankelijkheid van de KSA een belangrijke waarde. De externe positionering van de KSA kwam voort uit de behoefte van het parlement om het toezicht op de kansspelmarkt in handen te geven van een onafhankelijke autoriteit, gezien de financiële belangen die gemoeid zijn met de staatsmonopolies Holland Casino en de Staatsloterij. Als ontvanger van de opbrengsten van deze kansspelen, is de overheid 'speler en spelbepaler' (Tweede Kamer, 2009-2010b). De combinatie van ontvanger en vergunningverlenende en handhaver kan de schijn van belangenverstrengeling wekken. Vandaar de keuze om de toezichtstaken extern te positioneren en ministeriële bevoegdheden te beperken.

Tegelijkertijd moet de KSA bij vergunningverlening rekening houden met een aantal wettelijke en beleidsmatige randvoorwaarden en doelstellingen. De vergunningen voor de staatsloterij, instantloterijen, sportwedenschappen, de totalisator, en vooralsnog de casino's, zijn monopolievergunningen. Voor speelautomaten, en kansspelen met een afdracht aan goede doelen (zoals loterijen), is het vergunningstelsel onbegrensd. De KSA kan geen afweging maken welk aantal vergunningen te verlenen; elke individuele vergunningaanvraag wordt afzonderlijk getoetst op de risico's. De belangrijkste is de beleidsmatige randvoorwaarde dat het legale kansspelaanbod dermate attractief moet zijn, dat spelers geen behoefte hebben aan kansspelen van illegale aanbieders, terwijl het aanbod tegelijkertijd niet mag leiden tot een toename van probleemgokken. Dit beleidsdoel wordt 'kanalisatie' genoemd: de wet strekt ertoe 'een legaal alternatief te bieden voor illegale kansspelen en

zo de goklust in goede banen te leiden'. Ook de wet KOA strekt ertoe de bestaande vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren. Het betrouwbare karakter van legale kansspelen, zoals de garantie van een eerlijk spelverloop en daadwerkelijke uitkering van gewonnen prijzen, zal potentiële deelnemers uitnodigen om aan legale in plaats van illegale kansspelen deel te nemen, zo luidt de verwachting. Dit uitgangspunt impliceert dat de lastendruk voor vergunninghouders niet onrealistisch hoog mag zijn (Tweede Kamer, 2013-2014). Andere beleidsmatige kaders houden in dat de KSA bij vergunningverlening een gelijk speelveld dient te waarborgen door transparante, consistente en non-discriminatoire vergunningverlening (Minister van Veiligheid & Justitie, 2011). Vanzelfsprekend dient de vergunningverlening onafhankelijk¹ te zijn.

Vergunningverlening door de KSA kan tevens bijdragen aan haar andere taken. In de vergunning kunnen voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van verslavingspreventie, fraudepreventie en integriteit van medewerkers. Bij aanvragers van nieuwe exploitatievergunningen toetst de KSA de financiële en organisatorische kwaliteit van de aanvrager en de aard van de financiering van het kansspel. De KSA toetst de integriteit van vergunninghouders op grond van de wet Bibob (strafrechtelijke en bestuurlijke antecedenten). Vergunningverlening kan tot slot bijdragen aan maatschappelijke belangen, zoals de kabinetsdoelstelling om een bepaald inkomstenniveau te realiseren (Minister van Veiligheid & Justitie, 2011) of een bijdrage aan goede doelen. Europese jurisprudentie staat echter niet toe dat dit een zelfstandig doel is van het kansspelbeleid: de maatschappelijke opbrengsten zijn niet meer dan een gunstig neveneffect.

De uitvoeringstaak van de KSA bestaat er tot slot uit de heffingen en vergoedingen te innen die vergunninghouders verschuldigd zijn voor de verleende vergunningen, en toezicht te houden op de correcte afdracht van vergunninghouders aan goede doelen.

- **Vergunningverlening en handhaving door de KSA dragen bij aan voldoende, betrouwbaar, en aantrekkelijk legaal kansspelaanbod in de diverse deelmarkten.**
- **Vergunningverlening is gebaseerd op een visie op marktordening, waarin een balans bestaat tussen een aantrekkelijk aanbod en innovatie enerzijds en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit anderzijds.**
- **Vergunningverlening draagt door transparantie, integriteit, rechtmatigheid en eenduidigheid bij aan *level playing field* voor kansspelaanbieders.**
- **Toetsing van integriteit vergunninghouders is adequaat en zorgvuldig.**
- **Correcte inning van heffingen en vergoedingen en correcte afdracht kansspelen aan goede doelen.**

2.3.2. Toezicht op naleving en handhaving

De KSA houdt toezicht op de naleving van vergunningvoorschriften door aanbieders die over een vergunning beschikken. Dit betreft onder andere voorwaarden ten aanzien van preventiebeleid van aanbieders, en de maatregelen die vergunninghouders treffen om de betrouwbaarheid van kansspelen te garanderen, zoals risicomanagementsystemen. De KSA ziet ook toe op de naleving van de verplichting die de WoK oplegt aan aanbieders van kansspelen, om spelers tijdig en goed te informeren

¹ In dit kader is wellicht relevant te noemen dat het advies van de Raad van State (RvS) niet is opgevolgd om aan de KSA een Raad van Toezicht (RvT) toe te voegen, m.n. om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen, en om de effectiviteit van interne en externe beleidsdoelen te waarborgen rekening houdend met de betrokken maatschappelijke belangen ([Tweede Kamer \[Dutch Parliament\], 2009-2010a](#)).

over het spel, de voorwaarden (zoals kosten, uit te keren prijzen, abonnementsduur) en de risico's ervan. Tot slot spoort de KSA illegale kansspelen op om illegaal gokken, fraude en witwassen tegen te gaan. Hierbij hoort ook het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door aanbieders van kansspelen. Kansspelen bieden financieel gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Dat maakt de kansspelmarkt gevoeliger voor fraude en bedrog dan reguliere economische markten. Met deze taak draagt de KSA bij aan de openbare orde en veiligheid.

De KSA is opgericht om invulling te geven aan de dringende behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder op de kanspelsector (Kingma, 2008). Het voordien geldende toezicht- en handhavingsinstrumentarium op het terrein van de kansspelen bood onvoldoende middelen om effectief en proportioneel op te kunnen treden. Het toenmalige 'College van toezicht op de kansspelen' had slechts een adviserende functie en geen feitelijke toezichts- en handhavingsbevoegdheden: die waren verspreid over verschillende departementen, alsmede de politie en het OM. Voor de oprichting van de KSA kon tegen illegaal aanbod alleen strafrechtelijk opgetreden worden, waardoor in de praktijk een handhavingstekort bestond. De departementen hadden niet alleen regulerende taken, maar waren ook belanghebbend vanwege de belastinginkomsten en goede doelen-opbrengsten die met kansspelen worden gerealiseerd. Met de instelling van de KSA werd tegemoet gekomen aan de behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder op de kanspelsector, die kon beschikken over een effectief en proportioneel handhavingsinstrumentarium. Tegelijkertijd is samenwerking (met andere toezichthouders, brancheorganisaties en bedrijven) van belang om de toezichtlast te beperken.

Voor de handhaving heeft de KSA de beschikking over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Artikel 35 van de WoK geeft de KSA de bevoegdheid een last onder bestuursdwang; en bestuurlijke boete op te leggen. De KSA kan ook de vergunning intrekken. Strafrechtelijke handhaving is het sluitstuk voor economische delicten. In de Memorie van Toelichting bij de WoK (2009-2010b) wordt de verwachting uitgesproken dat door het toenemen van de sanctiedreiging en de pakkans door de uitgebreide bevoegdheden van de KSA, en door gerichte en selectieve inzet van handhavingscapaciteit, de mate van naleving bij legale kansspelen zal toenemen. Vanwege de gecombineerde uitvoerings- en handhavingstaak dient de KSA ervoor zorg te dragen dat binnen de organisatie functioneel onderscheid tussen deze taken wordt aangebracht, zoals bij markttoezichthouders gebruikelijk is.

In het kader van de technologische ontwikkelingen in de kanspelsector moet hier speciaal nog worden genoemd de bevoegdheid van de KSA om digitaal toezicht te houden door software te kunnen onderzoeken, en toegang te krijgen tot elektronische apparatuur en netwerken die gebruikt worden bij kansspelen (artikel 34a en b, WoK).

- **Handhaving draagt bij aan naleving van de WoK en voorkomt kansspelverslaving, misleiding van consumenten en criminaliteit in de kanspelsector.**
- **Risico-inventarisatie biedt zicht op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving, en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen.**
- **De KSA ontleent aan de risico-inventarisatie prioriteiten en stelt op basis hiervan concrete doelen.**
- **Vergunningverlening en handhaving zijn onafhankelijk van politieke of andere belangen, maar responsief naar publieke doelen en waarden.**

- **Bij de inzet van het handhavinginstrumentarium staat effectiviteit voorop. Handhaving is gericht op preventie, maar waar nodig heeft de KSA de wil om afschrikwekkend en sanctionerend op te treden om schadelijke activiteiten van de markt te weren.**
- **Het handhavingbeleid van de KSA is transparant en gekend. De communicatie van de KSA draagt bij aan preventie van overtredingen en aan naleving van de WoK.**

2.3.3. Voorkomen van kansspelverslaving

Artikel 4a van de WoK verplicht houders van vergunningen voor kansspelen om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, en om op zorgvuldige wijze reclame- en wervingsactiviteiten te ontplooiën die onmatige deelname voorkomen – de zorgplicht. Zorgvuldige reclame en werving omvat ook het voorkomen van misleiding van de consument over de kans op het winnen van een prijs en de eenmalige dan wel doorlopende deelneming. De KSA ziet toe op de invulling en naleving van deze zorgplicht en op de reclame- en wervingsactiviteiten van kansspelaanbieders. De aanbieders van kansspelen hebben de afgelopen jaren ‘*responsible gambling*’ beleid ontwikkeld. Voor de KSA is van belang te controleren of deze zelfregulering daadwerkelijk verslaving voorkomt, om te voorkomen dat zelfregulering beperkt blijft tot *lipservice* of *window dressing* (Kingma, 2013). De KSA heeft daarnaast tot algemene taak ‘het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving’ (artikel 33b, WoK). Onder de wet KOA krijgt de KSA een meer uitgebreide taak dan ze nu onder de WoK heeft op het gebied van de preventie van kansspelverslaving. Dan krijgt de KSA een explicietere coördinerende taak, waarvoor o.a. in de oprichting van een Verslavingsfonds is voorzien.

Verslavingspreventie is van bijzonder belang omdat kansspelverslaving relatief onzichtbaar is, en kansspelen steeds makkelijker online kunnen worden gespeeld, waardoor het verslavingsrisico mogelijk toeneemt. Het beleid richt zich daarom op het tegengaan van excessen, waaronder risico’s onder speciale doelgroepen. Over het aantal kansspelverslaafden zijn door bureau Intraval in de loop van de jaren diverse schattingen gedaan op basis van steekproeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat hierbij grote betrouwbaarheidsintervallen worden gehanteerd. Het meest recente onderzoek noemt omvangschattingen van probleemspelers van 28.700 in 2005; 20.300 in 2011 en 88.800 in 2016, waarbij een betrouwbaarheidsinterval tussen de 61.000 en 119.000 wordt gehanteerd ten aanzien van de meest recente schatting – ook voor de schattingen in 2005 en 2011 zijn betrouwbaarheidsintervallen van dergelijke omvang gehanteerd. De vergelijkbaarheid van de cijfers over de jaren heen kent bovendien beperkingen: de vragenlijst van de bevolkingsenquête is gewijzigd, en de data van 2016 zijn op een andere manier gewogen (Intraval, 2016). De cijfers over de ontwikkeling van het aantal probleemspelers moeten daarom met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aldus bureau Intraval. Bovendien is de vraag hoe landelijke streefcijfers met betrekking tot gokverslaving moeten worden vertaald naar en verdeeld over de verschillende deelmarkten, die verschillen in verslavingsniveau, en over de verschillende aanbieders. In het Kamerdebat over KOA heeft de regering gesteld dat markuitbreiding niet mag leiden tot een toename van het aantal probleemgokkers. De schatting van 20.000 probleemspelers uit 2011 is daarbij als maximumniveau genoemd.²

² Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015-2016, 33996, Nota naar aanleiding van het nader verslag, Wijziging van de Wet op de Kansspelen, nr 12, 16 december 2015, p. 6: "Op 22 maart 2012 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter uitvoering van de motie-Schouten c.s.8 aangegeven dat de regering er naar streeft het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers op ten hoogste op het niveau van 2011 te houden."

- **De KSA beschikt over kennis en expertise op het gebied van kansspelverslaving en verslavingspreventie voor verschillende risicogroepen.**
- **De KSA stimuleert effectieve zelfregulering en samenwerking, met voldoende aandacht voor speciale doelgroepen.**
- **Vergunningsvoorwaarden en handhaving zorgplicht dragen bij aan verslavingspreventie.**
- **Toezicht op reclame- en wervingsactiviteiten door de KSA draagt bij aan verslavingspreventie en voorkomt misleiding van de consument.**

2.3.4. Deskundige en onafhankelijke beleidsadvisering

In het kansspelbeleid heeft het departement een beleidsvormende- en regelgevende taak en de KSA een uitvoerende taak. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het kansspelbeleid, en bij het verlenen van vergunningen moet de KSA handelen binnen de door de minister gegeven kaders (Tweede Kamer, 2009-2010b). Binnen die kaders heeft de Raad van Bestuur van de KSA de ruimte om naar eigen inzicht het toezicht in te vullen. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het financiële beheer van de staatsdeelnemingen Staatsloterij en Holland Casino. Daarmee wordt een scheiding aangebracht tussen beleidsverantwoordelijkheid en financiële beheerstaken (Tweede Kamer, 2009-2010b).

De KSA heeft echter ook een beleidstaak. Deze richt zich primair op uitvoeringsbeleid (vergunningverlening), maar daarnaast wordt van de KSA verwacht dat zij een aan beleids- en wetgevingsadvisering doet. In het kader van de kennistaak laat de KSA onder andere onderzoek uitvoeren naar de kansspelmarkt, en adviseert zij naar aanleiding van dit onderzoek (Tweede Kamer, 2009-2010b). De wetgever heeft sterke behoefte aan 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid' (Tweede Kamer, 2009-2010b) en veronderstelt m.a.w. dat de KSA beschikt over onafhankelijke expertise over de kanspelsector. Daarbij gaat het zowel om ontwikkelingen en innovaties in de (internationale) kansspelmarkt als om deskundigheid van de KSA ten aanzien van risico's en criminaliteit. Een goede afstemming met het departement, onder andere in periodiek overleg, is dus noodzakelijk. Dit is des te belangrijker nu de inwerkingtreding van de wet KOA eindelijk realiteit lijkt te gaan worden. Een relevante vraag hierbij is wel hoe de uitvoerende en adviserende taken van de KSA zich bij de beleidsvorming precies tot elkaar verhouden.

- **De KSA levert onafhankelijk en deskundig advies over kansspelwetgeving en -beleid.**
- **De KSA signaleert ontwikkelingen in kansspelmarkt en past haar eigen strategie en prioritering hierop aan. Zo nodig agendeert de KSA nieuwe risico's bij relevante externe actoren.**
- **De KSA is voldoende deskundig ten aanzien van de kansspelmarkt om effectief toezicht te kunnen houden. Zij doet aan kennisontwikkeling over innovaties, risico's en criminaliteit in de internationale en virtuele kansspelmarkt, en schakelt externe expertise in om kennislacunes op te vullen, zodat zij door partijen op de kansspelmarkt wordt gewaardeerd als een kenniscentrum over de kansspelmarkt.**

2.4. Meervoudig beoordelingskader

In de voorgaande paragrafen zijn diverse criteria voor toezichthouders benoemd; eerst algemene criteria, daarna meer specifieke voor de taken van de KSA. Soms is daarbij sprake van overlap, soms wordt nadere invulling gegeven aan een algemeen principe. In deze paragraaf brengen we alle criteria

bijeen in de een meervoudig beoordelingskader dat wij als leidraad zullen gebruiken voor onze evaluatie van de KSA. Daartoe hebben we overlappende criteria verwijderd, samengevoegd of herschikt, en maken we een indeling naar de drie cirkels uit het PVT model (zie paragraaf 2.1). Bijvoorbeeld, het eerste algemene criterium voor markttoezichthouders is het missiegedreven en risicogestuurd werken; die criteria zijn daarna specifiek voor de taken van de KSA ingevuld. Ook zijn er meerdere criteria over het lerend vermogen van toezichthouders genoemd; die zijn samengevoegd tot één criterium in het evaluatiekader. De 35 criteria die in het bovenstaande zijn genoemd, zijn door deze samenvoeging teruggebracht tot 26 criteria.

Voor we het beoordelingskader presenteren, moeten eerst een paar beperkingen van het onderzoek benoemd worden. De evaluatie is geen rekensom met plus- en minscores. Het gaat er om dat de prestaties en uitkomsten op de verschillende elementen van het beoordelingskader in balans moeten zijn. De publieke waarde van de KSA wordt bepaald op basis van de integratie van verschillende prestaties; de realisatie van de verschillende doelstellingen dient dus in onderlinge samenhang te worden gezien. Hiertoe zullen we in hoofdstuk 6 de balans opmaken van de publieke waarde van de KSA.

Daarnaast is van belang dat de criteria voor de verschillende deelmarkten waarop de KSA toezicht houdt, anders kunnen worden ingevuld. Niet alle criteria zijn op elke deelmarkt evenzeer van toepassing. Toezicht op de naleving van anti-witwasregelgeving is bijvoorbeeld aan de orde bij Holland Casino, maar niet in de loterijensector – naar de aard van loterijen is het risico op witwassen beperkt. Waar relevant, zal dit in de evaluatie worden aangegeven.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de evaluatie van de KSA ziet op de periode 2011-2016. In deze periode bereidde de KSA zich voor op nieuwe taken die zouden ontstaan met de voorgenomen wet KOA. Deze voorbereiding kan niet los worden gezien van de uitvoering van reeds bestaande taken, maar wordt als zodanig niet geëvalueerd.

De KSA moet meerdere doelstellingen realiseren, van uiteenlopende aard. Dat zit vervat in haar wettelijke taakopdracht, en is vertaald in de missie van de organisatie. Die taakopdracht is vertaald in concrete doelen en activiteiten. Om te kunnen vaststellen of de KSA voldoet aan deze doelen, zijn de volgende criteria opgesteld:

Doeltreffendheid

Criteria voor vergunningverlening:

- Vergunningverlening en handhaving door de KSA dragen bij aan voldoende, betrouwbaar, en aantrekkelijk legaal kansspelaanbod in de diverse deelmarkten.
- Vergunningverlening is gebaseerd op een visie op marktordening, waarin een balans bestaat tussen een aantrekkelijk aanbod en innovatie enerzijds en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit anderzijds.
- Vergunningverlening draagt door transparantie, integriteit, rechtmatigheid en eenduidigheid bij aan een *level playing field* voor kansspelaanbieders.
- Toetsing van integriteit vergunninghouders is adequaat en zorgvuldig.
- Er is sprake van correcte inning van heffingen en vergoedingen en correcte afdracht kansspelen aan goede doelen.

Criteria voor handhaving:

- Handhaving draagt bij aan naleving van de WoK en voorkomt kansspelerverslaving, misleiding van consumenten en criminaliteit in de kansspelsector.
- Risico-inventarisatie biedt zicht op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving en criminaliteit, en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen. De KSA ontleent aan de risico-inventarisatie prioriteiten en stelt op basis hiervan concrete doelen op.
- Vergunningverlening en handhaving zijn onafhankelijk van politieke of andere belangen, maar responsief naar publieke doelen en waarden.
- Bij de inzet van het handhavingsinstrumentarium staat effectiviteit voorop. Handhaving is gericht op preventie, maar waar nodig heeft de KSA de wil om afschrikwekkend en sanctionerend op te treden om schadelijke activiteiten van de markt te weren.
- Het handhavingsbeleid van de KSA is transparant en gekend. De communicatie van de KSA draagt bij aan preventie van overtredingen en aan naleving van de WoK.

Criteria voor preventie van verslaving:

- De KSA beschikt over kennis en expertise op het gebied van kansspelerverslaving en verslavingspreventie voor verschillende risicogroepen.
- De KSA stimuleert effectieve zelfregulering en samenwerking, met voldoende aandacht voor speciale doelgroepen.
- Vergunningsvoorwaarden en handhaving zorgplicht dragen bij aan verslavingspreventie en voorkoming van misleiding van de consument.
- Toezicht op reclame- en wervingsactiviteiten door de KSA draagt bij aan verslavingspreventie en voorkoming van misleiding van de consument.

Criteria voor beleidsadvisering:

- De KSA levert onafhankelijk en deskundig advies over kansspelwetgeving en – beleid.
- De KSA signaleert ontwikkelingen in de kansspelmarkt en past haar eigen strategie en prioritering hierop aan. Zo nodig agendeert de KSA nieuwe risico's bij relevante externe actoren.
- De KSA is voldoende deskundig ten aanzien van de kansspelmarkt om effectief toezicht te kunnen houden. Zij doet aan kennisontwikkeling over innovaties, risico's en criminaliteit in de internationale en virtuele kansspelmarkt, en schakelt externe expertise in om kennislacunes op te vullen, zodat zij door partijen op de kansspelmarkt wordt gewaardeerd als een kenniscentrum over de kansspelmarkt.

De mogelijkheid voor de KSA om de gestelde doelen te realiseren, is afhankelijk van de kwaliteit en operationele capaciteit van de organisatie, zoals de structuur, middelen, personeel, enzovoorts. Om na te gaan of deze van voldoende kwaliteit zijn in het geval van de KSA zijn de volgende criteria geformuleerd:

Criteria voor *operational capacity*:

- De KSA heeft een missie geformuleerd waarin de maatschappelijke effecten centraal staan. Op basis daarvan wordt een strategie ontwikkeld en indicatoren om resultaten te meten; worden

resultaten ook daadwerkelijk gemeten; en wordt de strategie aangepast naar aanleiding van de uitkomsten.

- De interne organisatie van de KSA is efficiënt georganiseerd, in termen van personeel, middelen en bevoegdheden. Indien nodig zijn er Chinese Walls tussen afdelingen.
- De KSA beschikt over goed inzicht in de financiële en andere middelen en kan op grond daarvan goede strategische afwegingen maken.
- De KSA rapporteert over de eigen prestaties en de maatschappelijke effecten daarvan op een transparante wijze aan alle relevante stakeholders.

Tot slot is de legitimiteit van de KSA bij haar stakeholders van belang. Daarvoor zijn de volgende criteria geformuleerd.

Criteria voor legitimiteit en samenwerking met stakeholders:

- De KSA werkt effectief samen met diverse relevante partijen. De *governance* relatie tussen de KSA en V&J is naar tevredenheid van beide partijen ingericht en draagt bij aan de effectiviteit van het toezicht.
- De KSA is transparant over de activiteiten en de bijdrage aan de maatschappelijke doelen. Communicatie is daarbij een belangrijk middel.
- Toezicht is legitiem in de perceptie van belangrijkste stakeholders, waaronder het departement als opdrachtgever.
- De reputatie van de KSA als integer, gezaghebbend en daadkrachtig draagt bij aan naleving.
- Naleving wordt bevorderd door samenwerking met lokale en nationale bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners, en door het maatschappelijk krachtenveld en zelfregulering te benutten voor detectie en preventie van overtredingen.

3. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de criteria uit het beoordelingskader ten aanzien van de taken van de KSA: vergunningverlening, toezicht en handhaving, verslavingspreventie en het geven van beleidsadviezen. We maken hiervoor gebruik van informatie uit diverse (interne en externe) documenten en de interviews. We geven zoveel mogelijk aan waar we ons op schriftelijke bronnen baseren en waar dit wordt bevestigd of ontkracht in interviews. Omwille van de vertrouwelijkheid van de interviews en anonimiteit van de respondenten, is slechts in zeer algemene bewoordingen weergegeven op welke categorie respondenten (KSA, onder toezicht gestelden, andere externe stakeholders) onze oordelen zijn gebaseerd. Wel zijn alle uitspraken en conclusies gebaseerd op meerdere bronnen en respondenten (tenzij expliciet aangegeven) waarbij we steeds hebben gestreefd naar verificatie van voorlopige bevindingen bij respondenten met diverse achtergronden (zowel onder toezicht gestelden als respondenten vanuit beleid en toezicht en maatschappelijke actoren). Ook heeft verificatie plaatsgevonden bij de KSA, wat in enkele gevallen tot een nadere precisering heeft geleid.

3.1. Vergunningverlening

3.1.1. Missie van de KSA

De Kansspelautoriteit heeft als missie geformuleerd 'Voor het bewaken van een veilig en betrouwbaar kansspel aanbod'. Ze hanteert als uitgangspunt de volgende publieke doelen: het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; en de preventie van kansspelverslaving. Deze publieke doelen staan voor de KSA centraal. De KSA wil, vanwege het feit dat de kansspelmarkt volop in beweging is, prioriteit geven aan de belangen van consumenten, boven die van andere stakeholders (Kansspelautoriteit, 2014a). De KSA houdt wel rekening met de belangen van alle stakeholders, maar het belang van de consument weegt voor haar het zwaarst (Kansspelautoriteit, 2014b). Het uitgangspunt dat publieke belangen centraal staan, impliceert dat de KSA meer wil dan 'alleen strikte uitvoering en handhaving van wetgeving'. De Kansspelautoriteit wil 'toonaangevend' zijn, door de consument goed te informeren; de markt duidelijke kaders te bieden; risico's en problemen tijdig te signaleren; innovatieve instrumenten en middelen in te zetten; samen te werken in binnen en buitenland; en deskundigheid uit te bouwen en te delen.

3.1.2. Visie van de KSA op de marktordening in de kansspelmarkt

Zoals in het beoordelingskader is aangegeven, heeft de vergunningverlening door de KSA gevolgen voor de ordening van de kansspelmarkt. Een marktmeester in de zin van 'marktmaker' is de KSA echter niet: de KSA bepaalt niet het aantal vergunningen, dat is deels in wetgeving vastgelegd (monopolievergunning casinospelen); deels door het departement bepaald in beleidsregels, en deels door gemeenten, door vergunningen te verlenen aan aanbieders van speelautomaten. Het aantal vergunningen heeft echter wel invloed op concurrentie en opbrengsten bij de vergunninghouders, en dat heeft weer gevolgen voor de publieke doelen van de KSA: voorkomen van verslaving, consumentenbescherming en criminaliteitsbestrijding. Dat vraagt ten minste om een visie van de KSA op de consequenties van beleidskeuzes voor risico's en toezicht, bijvoorbeeld de relatie tussen de omvang van de kansspelmarkt en het type spelers in relatie tot de risico's).

In de diverse beleidsdocumenten van de KSA komt deze visie als volgt tot uitdrukking. De KSA heeft zich bij oprichting tot doel gesteld om bij vergunningverlening te streven naar een passend legaal aanbod (Kansspelautoriteit, 2012a). In het Activiteitenplan 2012-2013 stelt de KSA dat ze ruimte wil bieden voor een passend en attractief legaal aanbod van kansspelen door aanbieders de mogelijkheid te geven voor productinnovatie (Kansspelautoriteit, 2012b). De Strategie 2016-2020 van de KSA richt zich op 'het begeleiden van de kansspelmarkt naar een nieuw verantwoord evenwicht' (Kansspelautoriteit, 2016a, p. 5). Het streven naar een hoge kanalisatiegraad, zonder afbreuk te doen aan de normen, staat daarbij centraal. De strategie van de KSA is erop gericht om, na invoering van de wet KOA, online aanbieders te stimuleren een vergunning aan te vragen, zodat deelnemers zoveel mogelijk bij legale vergunninghouders spelen die hun verantwoordelijkheid nemen (Kansspelautoriteit, 2016a). Het aantal illegale aanbieders zal door kanalisatie beperkt zijn tot een kleine groep, zo is de verwachting van de KSA.

De toezichtstrategie van de KSA reflecteert deels het kanalisatieprincipe. Dit houdt in dat het toezicht eraan moet bijdragen dat het legale kansspelaanbod dermate attractief moet zijn, dat spelers geen behoefte hebben aan kansspelen van illegale aanbieders. Het betrouwbare karakter van legale kansspelen, zoals de garantie van een eerlijk spelverloop en daadwerkelijke uitkering van gewonnen prijzen, zal potentiële deelnemers uitnodigen om aan legale in plaats van illegale kansspelen deel te nemen, zo luidt de gedachte. Ook de wet KOA strekt ertoe de bestaande vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren. Het kanalisatiebeleid is er met andere woorden op gericht om via vergunningverlening een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod op de kansspelmarkt te scheppen, zodat daarmee meer concrete doelstellingen zoals consumentenbescherming en verslavingspreventie kunnen worden gerealiseerd.

De KSA is er vanaf de oprichting op ingesteld geweest dat de wet KOA spoedig in werking zou treden, die haar in de gelegenheid zou stellen het proces van vergunningverlening voor kansspelen op afstand in gang te zetten en deze markt te ordenen. Nu de invoering van de wet KOA medio 2017 nog niet in zicht is, beperken de mogelijkheden voor de KSA om via vergunningverlening de markt te reguleren zich al enkele jaren tot *land-based* aanbieders: loterijen, speelcasino's, sportwedenschappen en speelautomaten. Regulering van online aanbod van kansspelen is onmogelijk omdat, tot aan de invoering van de wet KOA, online kansspelen verboden zijn. Dat betekent dat er tot dusver weinig discretionaire ruimte was voor de KSA om kanalisatie te bevorderen. Kanalisatie speelt wel impliciet een rol in het handhavingsbeleid van de KSA, omdat de KSA niet met voorrang optreedt tegen online aanbieders die zich aan een aantal voorwaarden houden. De KSA geeft in interviews aan dat ze in de overweging meeneemt dat het onwenselijk zou zijn wanneer spelers zouden overstappen van aanbieders die weliswaar illegaal zijn in Nederland, maar een vergunning hebben in een land waar consumentenbescherming hoog in het vaandel staat, naar malafide illegale aanbieders.

Het valt ons op dat de algemene uitgangspunten die hierboven zijn samengevat, weinig zijn uitgewerkt in een concretere beleidsvisie die handvatten biedt voor de vergunningverlening. Voor de land-based markt heeft de KSA de afgelopen jaren in onze ogen geen expliciete visie op marktordening ontwikkeld waarin de balans tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's tot uitdrukking komt. Ook maakt de KSA niet duidelijk of ontwikkelingen in de kansspelmarkt consequenties hebben voor de marktordening. De KSA beoordeelt elke vergunningaanvraag afzonderlijk op de risico's voor publieke belangen, maar heeft geen kenbare visie ontwikkeld op de cumulatieve risico's die door de marktordening ontstaan. Zo ontbreekt een visie op de verhouding tussen de verschillende deelmarkten, waarbij het short odd en long odd aanbod steeds verder naar elkaar toegroeien, of op

het grijze gebied tussen offline en online kansspelen. Overigens heeft de KSA over deze onderwerpen wel geadviseerd in diverse wetgevings- en beleidstrajecten. Het is dus niet zo dat de KSA geen visie heeft, maar deze is niet vertaald naar een transparante strategie ten aanzien van vergunninghouders. De KSA specificeert niet hoe ze een 'passend en attractief aanbod' nader operationaliseert of hoe ze in haar eigen activiteiten invulling geeft aan de doelstelling om dit aanbod te bevorderen. Ook zou de KSA een duidelijker relatie kunnen leggen tussen vergunningverlening en toezicht, wat immers schakels zijn in één beleidscyclus.

De gevoerde interviews bevestigen dit beeld. Stakeholders (zowel onder toezicht gestelden als andere stakeholders) zien blijkens de interviews deze doelstelling van de KSA niet terug in de vergunningverlening. Uit de interviews met onder toezicht gestelden blijkt dat de afwegingen van de KSA bij de vergunningverlening voor aanvragers en andere belanghebbenden niet altijd transparant zijn. Daardoor ontstaat – naar het lijkt ten onrechte – bij aanvragers de indruk dat staatsdeelnemingen voorrang krijgen. In een evaluatie onder stakeholders die de KSA in 2015 heeft laten uitvoeren, missen respondenten een strategische visie op het verbeteren van de kansspelmarkt. Zij noemen de KSA reactief en incidentgericht (AEF, 2015). Uit interviews met medewerkers van de KSA blijkt dat de KSA haar rol beschouwt als die van handhaver en consumentenbeschermer, maar het 'marktmeesterschap' nog niet sterk heeft ontwikkeld.

De KSA zou zich in onze ogen meer bewust kunnen zijn van de cumulatieve risico's die de marktorde (die door V&J is opgelegd) met zich meebrengt. Zeker nu de kansspelmarkt de komende jaren verder wordt geopend voor nieuwe toetreders, moet de KSA beter doordenken wat marktorde en de concurrentie betekenen voor de bedrijfsvoering van kansspelaanbieders, en welke risico's dit met zich mee kan brengen. Explicitering van de visie van de KSA op de markt komt niet alleen de risico-identificatie, maar ook de transparantie en legitimiteit ten goede, omdat stakeholders de afwegingen van de KSA beter zouden kunnen plaatsen.

De vergunningverlening in de loterijenmarkt is een voorbeeld waarin de KSA wel een duidelijke rol heeft gespeeld in marktordening. Bij de vergunningverlening in 2014 en 2016 aan loterijen en weddenschappen heeft de minister van V&J een beleidsregel uitgevaardigd voor meerjarige vergunningen. Op grond van deze beleidsregel besloot de KSA aanvankelijk zes vergunningen te weigeren aan nieuwe partijen voor goede doelenloterijen, totalisator, instantloterij en sportweddenschappen/lotto. Hierover zijn 35 juridische procedures tegen de KSA gestart, waarvan als snel bleek dat de rechter de beroepen gegrond zou verklaren. De KSA heeft hierop besloten om geen hoger beroep in te stellen, omdat zij dit niet als kansrijk beoordeelde. Daarna heeft de KSA in 2016, bij het verlenen van meerjarige vergunningen voor artikel 3 (goede doelen)loterijen, een transparante en openbare gunningsprocedure gestart voor artikel 3 loterijen op basis van de daartoe door de minister van V&J opgestelde beleidsregel. Daarmee is een stelsel geïntroduceerd met concurrentie, waarbij aan elke loterij die voldoende afdraagt aan goede doelen en aan de overige vergunningsvoorwaarden voldoet, in principe een vergunning kan worden toegekend. De KSA heeft hierop een vergunning verleend voor een goede doelenloterij aan Lottovate (Kansspelautoriteit, 2016b, 22 november). Ook voor de Totalisator heeft de KSA eind 2016 een transparante en niet-discriminatoire procedure georganiseerd.

Het openen van de markt was niet gestoeld op een vooraf opgestelde visie op de loterijenmarkt, maar op de juridische en reputatiekosten van een (als kansloos ingeschat) hoger beroep. Het resultaat is echter dat de KSA voor de loterijenmarkt een duidelijk standpunt ten aanzien van de marktordening heeft ingenomen en de vergunningen transparant, eenduidig en niet-discriminatoir heeft toegekend, waardoor is bijgedragen aan een gelijk speelveld.

Een kleine groep stakeholders geeft in de interviews aan dat de KSA bij de vergunningverlening zich te weinig responsief toont ten aanzien van maatschappelijke doelen. Zo zou de KSA door meer marktwerking voor de artikel 3 loterijen toe te staan, te weinig oog hebben voor het belang van goede doelen in de Nederlandse samenleving. De KSA weegt bij de vergunningverlening en handhaving maatschappelijke belangen, zoals voldoende afdracht aan goede doelen of belastingen, inderdaad niet mee, omdat Europese jurisprudentie niet toestaat dat dit als zelfstandig beleidsdoel geldt.

De werkwijze van de KSA is daarom in overeenstemming met de wet- en regelgeving. Wij zien in de benadering van de KSA van de kansspelmarkt ook de geest terug van de liberalisering die met de huidige wetgevingsoperaties wordt ingezet: de KSA behandelt de kansspelmarkt als een reguliere markt waarbij zij de risico's beoogt te beperken in de lijn van *risk-based governance*. De KSA had de inhoud van haar visie en strategie wel eerder en beter kunnen communiceren, zodat de onrust die nu is ontstaan, was beperkt.

Concluderend: hoewel de KSA marktordening niet als haar taak beschouwt en niet de discretionaire ruimte heeft die een echte marktmeester zou hebben, ordent de KSA door vergunningen te verlenen wel degelijk de markt. De afwegingen hierbij en visie hierop zijn niet expliciet gemaakt. Explicitering van de visie op marktordening en concretisering van hieraan te ontleen criteria zou de transparantie bevorderen. Door de gevolgen van vergunningverlening voor risico's in de markt beter te analyseren, zou ook een duidelijker relatie tussen vergunningverlening en toezichtsbeleid kunnen worden gelegd.

3.1.3. De balans in het huidige, legale aanbod

Gezien de doelstelling van de KSA om te streven naar een passend en attractief legaal aanbod van kansspelen door aanbieders de mogelijkheid te geven voor productinnovatie, is de vraag of de KSA binnen de huidige wettelijke kaders en politieke context, deze mogelijkheden in voldoende mate heeft gecreëerd. Daartoe is allereerst van belang in hoeverre in het huidige, legale aanbod van kansspelen op dit moment de balans bestaat tussen een divers, innovatief en aantrekkelijk aanbod van legale kansspelen met beperkte risico's. De KSA heeft hiervoor geen prestatie-indicatoren opgesteld. Een indicatie geven de marktscans van de KSA, waarin onder andere de aantrekkelijkheid, gevarieerdheid en bereikbaarheid van het legale aanbod worden onderzocht.

De eerste marktscan, van de land-based markt, is uitgevoerd in 2013 (Kansspelautoriteit, 2014c). De marktscan 2013 bevat een overzicht van de spelers, marktaandeel, productaanbod, omzetcijfers en afdrachten in de verschillende deelmarkten loterijen; sportwedenschappen; casinospelen, en kwalitatieve indicatoren die te maken hebben met aantrekkelijkheid en bereikbaarheid. Zij verbindt hier echter geen conclusie aan over de balans in het aanbod.

Ter voorbereiding op de invoering van de wet KOA is in opdracht van het ministerie van V&J een evaluatiekader opgesteld en is een nulmeting modernisering kansspelbeleid met een bevolkings-enquête uitgevoerd door bureau Intraval (2016). De nulmeting meet een aantal indicatoren voorafgaand aan wijzigingen in het kansspelbeleid, opdat in vervolgmetingen kan worden vastgesteld of de doelstellingen van de wijzigingen worden gerealiseerd. Uit de nulmeting blijkt dat 62% van de Nederlanders in de 12 maanden voorafgaand aan de meting, heeft deelgenomen aan een kansspel, waaronder 4% aan een illegaal kansspel. Het overgrote deel van de deelnemers participeert in loterijen: 99,5% van de recente spelers neemt deel aan legale en 6,4% aan illegale kansspelen, terwijl 5,6% deelneemt aan (op dit moment) illegale kansspelen op afstand.

Uit de bevolkingsenquête blijkt dat een derde van de spelers in 2016 het aanbod attractief vindt (een 7 of hoger) terwijl ook een derde het huidige aanbod een onvoldoende geeft. In de ogen

van de geïnterviewde vergunninghouders en van de KSA zelf, is op de vergunde markt op dit moment geen sprake van een voldoende attractief en innovatief legaal aanbod van kansspelen: het legale, land-based aanbod loopt achter bij het illegale, online aanbod. Hierbij gaat het zowel om de introductie van nieuwe spelvormen als om het aanpassen van systemen om andere typen spelen aan te bieden.

Tot slot lijkt er sprake van een grote discrepantie tussen het aantal probleemspelers dat geschat werd in 2011 en de schatting in 2016. In deze meest recente meting kent Nederland naar schatting 8,4 miljoen recreatieve spelers; 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers; waarbij in 2011 een schatting van 20.000 probleemspelers werd gegeven. Zoals eerder aangegeven, is inherent aan schattingen van kansspelverslavingen dat deze een zeer grote bandbreedte kennen. De verschillen komen bovendien deels voort uit verschillen in meetmethoden. Het is dus niet mogelijk om vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van een reële toename van het aantal problematische spelers en hoe groot die is. De schatting van 79.000 probleemspelers roept hoe dan ook de vraag op in hoeverre gesproken kan worden van 'beperkte risico's', zoals het doel is.

Het ontbreken van de mogelijkheden tot innovatie binnen het huidige wettelijk kader is de belangrijkste oorzaak van de beperkte innovaties – vanzelfsprekend valt dit de KSA niet aan te rekenen. Zo is de Speelautomatentitel verouderd (uit 1999) en aan herziening toe. De KSA heeft er bij het ministerie van V&J op aangedrongen om de regelgeving ten aanzien van speelautomaten versneld te vernieuwen. Heeft de KSA de mogelijkheden die het huidige kader biedt om innovatie toe te staan, voldoende benut?

De KSA geeft in interviews aan dat al langere tijd overleg wordt gevoerd met de markt en keuringsinstellingen om binnen de huidige wet- en regelgeving innovaties toe te laten. De KSA geeft echter ook aan dat gezien de beperkte capaciteit, er verhoudingsgewijs meer tijd wordt vrijgemaakt voor het tegengaan van criminaliteit en het verbeteren van verslavingspreventie bij aanbieders. Tegelijkertijd stelt de KSA strenge eisen aan innovaties bij vergunninghouders. De KSA hanteert blijkens de interviews het uitgangspunt dat innovaties de publieke doelen ten goede moeten komen: centraal management van speelautomaten kan bijvoorbeeld worden benut om informatie te verzamelen die benut kan worden voor verslavingspreventie. Door deze relatief strenge toets, ontstaat bij stakeholders soms de indruk dat de KSA innovaties bij vergunninghouders tegenhoudt, terwijl online aanbieders in hun ogen ongestoord hun aanbod kunnen vernieuwen, zo blijkt uit de interviews met vergunninghouders. Vergunninghouders geven bijvoorbeeld aan dat de KSA terughoudend is met het goedkeuren van online elementen in het aanbod, zoals e-commerce, en dat de besluitvorming hierover een lange doorlooptijd kent. Uiteindelijk is e-commerce wel mogelijk geworden.

Het is de vraag of de risico's van deze innovaties zodanig zijn dat ze de weigering van de KSA om innovaties goed te keuren, rechtvaardigen, en of de KSA de lat hier niet te hoog legt gezien de risico's. Een bewuste afweging ten aanzien van deze balans in het kader van het doel om een passend en attractief aanbod mogelijk te maken, zien we bij de KSA niet terug.

Concluderend: In de afwegingen van de KSA spelen overwegingen over concurrentie, een gelijk speelveld en de aantrekkelijkheid van het aanbod nauwelijks een rol. Het huidige aanbod van legale kansspelen is in vergelijking met het online aanbod, minder aantrekkelijk. Overwegingen van de KSA over de omvang van de markt in relatie tot verslavingsprevalentie zijn wij niet tegengekomen, maar er zijn dan ook weinig situaties geweest waarin zich een gelegenheid tot regulering op dit punt heeft voorgedaan – de uitbreiding van concurrentie in de loterijen markt lijkt niet direct tot verslavingsrisico's te leiden.

Al met al kent het huidige aanbod geen goede balans tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit. Hoewel het verouderde wettelijk kader daar met name debet aan is, had de KSA actiever kunnen zoeken naar mogelijkheden om innovaties mogelijk te maken en de risico's hiervan te monitoren. De KSA stelt strenge eisen aan innovatie bij vergunde partijen, terwijl online aanbieders volop hun aanbod kunnen vernieuwen en werkwijze voor klantenbinding kunnen innoveren. Bij invoering van de wet KOA staan de nieuwe aanbieders daarmee op voorsprong. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze overgangsfase veel langer duurt dan de KSA had voorzien.

3.1.4. Proces van vergunningverlening

Naast de inhoudelijke risico-regulering, is ook van belang dat het proces van vergunningverlening consistent, transparant en rechtmatig verloopt. Dit draagt ook bij aan een gelijk speelveld. Ook moet de KSA de integriteit van vergunninghouders adequaat en zorgvuldig toetsen, en erop toezien dat de inning van heffingen en vergoedingen en afdracht van kansspelen aan goede doelen correct verloopt.

Het proces van vergunningverlening wordt gekenmerkt door veelvuldige juridische procedures, die in zekere zin inherent zijn aan het verstrekken van schaarse vergunningen in een markt met veel gegadigden, en aan de overgangsfase in de markt van onderhandse aanbestedingen naar transparante en niet-discriminatoire procedures. Het aantal juridische procedures is in het geval van de KSA dan ook geen indicator voor een gebrekkige vergunningverlening. De KSA heeft, zo blijkt uit de interviews en beleidsdocumenten, veel aandacht voor de kwaliteit van het proces van vergunningverlening en heeft op diverse manieren de consistentie en transparantie verbeterd waar dit nodig en mogelijk was, met name bij de niet-onderhandse vergunningverlening. Bij de in 2014 verstrekte nieuwe meerjarige vergunningen is volgens de KSA extra aandacht besteed aan duidelijke en inzichtelijke procedures (Kansspelautoriteit, 2014d). De KSA heeft beleidsregels gepubliceerd over de aanvraagprocedure voor, en voorwaarden voor vergunningverlening incidentele loterijen (Staatscourant, 10 november 2016). Ook bij de gunningsprocedures rondom de goede doelenloterijen in 2014 en de totalisator in 2016 heeft de KSA ervaring opgedaan met een transparant en niet-discriminair vergunningsproces, die nodig zal zijn als bij de verdere opening van de markt een groot aantal vergunningaanvragen in korte tijd zal moeten worden beoordeeld.

De WoK stelt vereisten aan de scheidslijn tussen vergunningverlening en handhaving (Chinese Walls). In het interne document 'Herstructurering KSA' geeft de KSA aan dat de scheidslijn tussen toezicht en vergunningverlening niet adequaat was. Daarom heeft de KSA de handhaving van overtredingen door vergunninghouders organisatorisch gescheiden van de vergunningverlening en het reguliere toezicht op legale aanbieders. Hierdoor ontstaat meer helderheid richting vergunninghouders, kan scherper worden gehandhaafd met meer op handhaving gerichte medewerkers, en kan kritischer feedback worden gegeven vanuit handhaving naar vergunningverlening, aldus de KSA in het genoemde document.

De KSA maakt verleende vergunningen openbaar, zodat de consument kan zien of hij met een legaal kansspel van doen heeft. Ook publiceert de KSA openbare waarschuwingen in de media voor neploterijen. Om transparantie van de spelen te bevorderen, heeft de KSA een rapportageplicht opgesteld waarbij aanbieders per spelvorm over de omzet en prijzenpot moeten rapporteren aan de KSA. Ten behoeve van transparantie van de loterijenmarkt, publiceert de KSA een factsheet voor consumenten met voor de 5 grote loterijen de prijs van deelname; winkans; en uitkeringspercentage (Kansspelautoriteit, 2015a). Ook is er een factsheet over de risico's van centveilingen (waarin ook uitgelegd wordt waarom die verboden zijn).

De KSA voert een uitgebreide integriteitstoets uit voor exploitatievergunningen van speelautomaten. Als de KSA signalen krijgt van handhavingpartners over integriteitsproblemen bij exploitanten, kan dat aanleiding zijn de exploitatievergunning in te trekken – in 2016 gebeurde dat 14 keer (Kansspelautoriteit, 2016c). Het betreft gevallen van fraude, drugshandel, wapenbezit, gewelddelicten en witwassen (Kansspelautoriteit, 2017a). Niet-integer gedrag komt bij 3% van de vergunninghouders in de speelautomatensector voor (Kansspelautoriteit, 2017a). Ook controleert de KSA intensief of voormalige vergunninghouders van speelautomaten, hun activiteiten niet voortzetten na beëindiging van de vergunning. Het komt zeer beperkt voor dat speelautomaten illegaal worden geëxploiteerd. De KSA heeft in 2016 vastgesteld dat dit 85 keer voorkwam, waarvan twee keer bewust en de overige keren door het verlopen van de vergunning (Kansspelautoriteit, 2017a). Wel blijkt uit de betrouwbaarheidstoetsing geregeld dat personen die geen positief BIBOB oordeel hebben, toch speelautomaten exploiteren door anderen als stroman in te zetten. Hoewel dit voor zover bekend tot op heden wordt opgemerkt door de betrouwbaarheidstoetsing, stelt de KSA in het Toezichtsplan Speelautomaten 2017 dat ze gaat proberen dit risico nog verder te verkleinen door de informatiepositie te vergroten (Kansspelautoriteit, 2017b). Concrete doelstellingen of prestatie-indicatoren ontbreken.

De correcte afdrachten van loterijen aan goede doelen toetst de KSA aan de hand van de accountantsrapporten; financiële rapportages van vergunninghouders en door audits. Ook de IT-audits van de vergunninghouders worden door de KSA getoetst. Waar dit proces aanvankelijk weinig intensief was – sommige vergunninghouders hoorden zelden wat terug – geeft de KSA deze audits sinds kort meer inhoud door een jaarlijks gesprek over de jaarstukken en IT documentatie. Met name door kleine loterijen wordt de audit van de KSA als bovenmatig intensief en bureaucratisch ervaren. De KSA toont zich in de ogen van de goede doelensector niet flexibel ten opzichte van kleinere spelers. Ook bij de grote loterijen moet de juiste toon nog worden gevonden in deze gesprekken. Hoewel KSA en vergunninghouders over en weer nog moeten wennen aan deze nieuwe vorm van controle, is het voor het borgen van het publieke vertrouwen in de loterijen wel van groot belang dat de KSA betekenisvolle audits uitvoert, zeker in het licht van de moderne IT-risico's.

Conclusie: De KSA heeft voldoende aandacht besteed aan de transparantie en eenduidigheid van het proces van vergunningverlening. Aanbieders die een vergunning aanvragen, weten welke procedure hen te wachten staat. In twee recente gunningsprocedures heeft de KSA ervaring opgedaan met het transparante gunningsproces, die nodig zal zijn als bij de verdere opening van de markt een groot aantal vergunninghouders in korte tijd zal moeten worden beoordeeld. De KSA heeft aandacht voor integriteit van vergunninghouders en toetst deze op passende wijze, zowel in de speelautomatenmarkt waar het gaat om integriteit en afdracht van heffingen, als in de loterijenmarkt waar het gaat om betrouwbaarheid van systemen. Daarbij is in de speelautomatenmarkt terecht meer aandacht voor oneigenlijk gebruik van vergunningen. In de loterijenmarkt moeten beide partijen nog wennen aan de recente intensivering van de toetsing. Hoewel hierin zeker nog een leerproces plaatsvindt, zijn de inspanningen van de KSA om de toetsing betekenisvoller te maken, van groot belang.

3.2. Handhaving

De Kansspelautoriteit stelt in haar eerste jaarverslag dat ze bij haar aantreden een 'verwaarloosde sector' en 'zwak georganiseerd' toezicht aantrof, zowel wat betreft toezicht op naleving van de vergunningsvoorschriften als wat betreft de bestrijding van illegaal gokken. Ook zijn er te weinig juridische

middelen om effectief toezicht te houden. De regelgeving omtrent Speelautomaten (Speelautomatenbesluit 2000) is verouderd en complex. Illegale casino's en illegale gokzuilen komen geregeld voor. De wet KOA bevat ruimere opsporings- en handhavingsbevoegdheden, waar de KSA dringend behoefte aan heeft.

3.2.1. Risico-inventarisatie

De KSA ontleent haar informatiepositie aan de meldingen, signalen en klachten die ze ontvangt. Daarnaast zijn vergunninghouders verplicht incidenten te melden en aan de KSA te rapporteren. Om risico's en ontwikkelingen in de markt op systematische wijze in kaart te brengen, hanteert de KSA het instrument van de marktscans. Een marktscan biedt een stand van zaken op de kansspelmarkt, de marktstructuur, en gedrag van marktpartijen. De KSA besteedt in de marktscan aandacht aan de publieke belangen 'preventie van kansspelverslaving'; 'beschermen van consumenten' en 'het tegengaan van fraude en criminaliteit'. Daarnaast voert de KSA thematische marktanalyses uit en fenomeenanalyses, waarin nader wordt ingezoomd op specifieke aspecten waarbij risico's bestaan voor publieke belangen.

In 2013 is de eerste marktscan uitgevoerd door de KSA (Kansspelautoriteit, 2014c). Deze marktscan omvatte een analyse van de markt op basis van gegevens van vergunninghouders, en bevatte daarnaast enige informatie over illegale activiteiten en preventie. Ook in 2014 en 2015 zijn marktscans over de land-based kansspelen uitgebracht, met in 2015 ook een specifieke marktscan over keuringen (Kansspelautoriteit, 2015b; 2016d). In augustus 2015 is een marktscan 'online kansspelen' verschenen waarin de KSA informatie verzamelt om zich voor te bereiden op de invoering van de wet KOA naar de online kansspelmarkt (Kansspelautoriteit, 2015c). Gezien de verwachte invoering van de wet KOA, die de taak van de KSA aanzienlijk zal compliceren, was het verstandig om hier extra aandacht aan te besteden. De marktscan 'online kansspelen' inventariseert het aantal online spelers en de betrouwbaarheid van deze aantallen; persoons- en speelkenmerken van deze spelers en schattingen van risico- en probleemspelers. Ook rapporteerde deze marktscan over door derden gemaakte voorspellingen over de kanalisatiegraad en bespreekt ze de structuur van de internationale markt, marketingpraktijken en businessmodellen van online aanbieders, en identificeert de belangrijkste internationale spelers.

Risico-inventarisaties van toezichthouders moeten zicht bieden op de belangrijkste risico's en problemen in de markt, inclusief nieuwe risico's, en de basis bieden voor prioritering en formulering van concrete doelstellingen. De KSA maakt naar eigen zeggen in het proces van risico-analyse een professionalisering door. Deze is nog niet altijd zichtbaar in de gepubliceerde marktscans, die zijn opgesteld op basis van geaggregeerde, bestaande gegevens. Ze bieden inzicht in de ontwikkelingen op de kansspelmarkt in het jaar voorafgaand aan de publicatie, maar signaleren geen risico's of trends buiten de trends die blijken uit de bestaande gegevens, en bevatten geen kwalitatieve expertinformatie over risico's. De marktscans hebben tot dusver een meer beschrijvend karakter dan de risico-analyses die bij andere toezichthouders gebruikelijk zijn, en kennen weinig diepgang en scherpte in de identificatie van risico's. Zo wordt beperkt ingegaan op nieuwe technologie, en vervagende grenzen tussen landen, sectoren, aanbieders en producten. Ook bieden de marktscans geen inzicht in factoren die leiden tot problematisch speelgedrag, noch in factoren die dit voorkomen. Daarmee bieden de tot dusver uitgevoerde marktscans beperkt mogelijkheid om ontwikkelingen te signaleren; nieuwe prioriteiten in het toezicht te agenderen of doelen te stellen. De KSA zou, in navolging van andere toezichthouders, een 'staat van de kanspelsector' kunnen opstellen, waarin naast

bedrijfsmatige ontwikkelingen in de sector, ook consumentengedrag en preventie een rol moeten krijgen.

De KSA vraagt structureel en incidenteel informatie op bij vergunninghouders, die ook een meldplicht hebben bij incidenten. De geïnterviewde vergunninghouders ervaren de informatieverzoeken van de KSA tegelijkertijd als uitvoerig en gedetailleerd en als algemeen, in de zin dat niet naar specifieke risico-indicatoren wordt gevraagd. Incidentele informatieverzoeken worden vaak gedaan naar aanleiding van berichtgeving in de pers. De geïnterviewde vergunninghouders geven aan dat de KSA een vergaande meldplicht kent van incidenten, waarbij niet altijd duidelijk is waarom incidenten moeten worden gemeld, wat er met meldingen wordt gedaan, en hoe het onderscheid tussen meldenswaardige en niet meldenswaardige incidenten moet worden gemaakt. De KSA heeft hierover nog geen duidelijkheid kunnen creëren naar onder toezicht gestelden. Tegelijkertijd geeft de KSA in beleidsstukken aan dat ze nog te weinig kennis heeft over de bedrijfsprocessen van aanbieders om de risico's daarin goed te kunnen doorgronden. De KSA signaleert dit voor speelhallen, maar onze indruk is dat ook voor andere sectoren geldt dat de KSA geen diepgaand begrip heeft van de bedrijfsmatige prikkels die zouden kunnen leiden tot risico's voor publieke doelen. Dat roept de vraag op of wel de juiste informatie wordt verzameld.

In 2015 is de KSA begonnen met een professionalisering van het risico- en detectiebeleid, waarbij ze ernaar streeft om minder op basis van incidenten, en meer op basis van een strategische lange termijnvisie en risicoanalyse prioriteiten te stellen. De KSA concludeert in een intern toezichtplan dat er een versnipperde borging en deling was van informatie binnen de KSA en dat dit risico-gestuurd werken belemmerde. De KSA verbetert blijkens deze notitie inmiddels de infrastructuur om risicogericht toezicht te ondersteunen, onder andere door middel van een centraal detectieteam om het organisatorisch vermogen om goed te detecteren en te verstevigen. In het toezichtbeleid staat de toezichtcirkel centraal: risico's identificeren - mitigeren – evalueren. Met deze maatregelen is de KSA op weg om een detectiebeleid te ontwikkelen dat in potentie zicht biedt op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt. De KSA ontwikkelt ook beter inzicht in verslavingsrisico's die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen, zoals blijkt uit het recente rapport 'Van social gaming naar gambling' (Superdata Research, 2017), en voert meer thematisch onderzoek uit naar specifieke risico's. De KSA is zelf van mening dat ze inmiddels minder incident-gedreven wordt en meer op basis van analyses en onderzoek prioriteiten stelt binnen een deelmarkt, zo geven medewerkers aan in interviews. Dat blijkt op dit moment nog niet uit de marktscans en toezichtsplannen, waarvan het merendeel voor of in 2015 is ontwikkeld. Uit deze documenten spreekt over het algemeen niet de urgentie die van een toezichthouder mag worden verwacht.

Illustratief voor de ontwikkeling die de KSA doormaakt is de risico-analyse in de speelautomatensector. Fysieke inspectie van speelautomaten was in de beginjaren van de KSA uitbesteed aan Verispect. Die samenwerking is afgebouwd, omdat de KSA fysieke inspectie van speelautomaten niet langer als een prioriteit beschouwt. Daarmee is het fysieke contact tussen de KSA en de speelautomatenexploitanten beperkt. De KSA voerde de afgelopen jaren alleen fysieke controles uit bij nieuwe speelhallen en bij klachten (Kansspelautoriteit, 2017b), waardoor de informatiepositie van de KSA over de werkwijze van verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding van aanbieders van speelautomaten is beperkt.

In het Toezichtplan voor de speelautomatensector 2017 identificeert de KSA drie hoofdrisico's (Kansspelautoriteit, 2017b). Het risico op oneerlijk spel bij kansspelautomaten schat de KSA in als zeer gering; het risico op kansspelverslaving als opkomend; en het risico op criminaliteit, witwassen, illegale speelautomaten en belastingontduiking als aanwezig. Op basis van de risico-inventarisatie stelt KSA

vast dat de risico's op de speelautomatenmarkt relatief beperkt zijn. Het risico van verslaving is bij speelautomaten weliswaar hoog, maar het kansspelverslavingsprobleem is in Nederland in omvang beperkt, zo stelt de KSA. De KSA geeft in het Toezichtsplan speelautomatenmarkt 2017 aan dat ze haar informatiepositie over risico's en over de speelautomatenmarkt wil verbeteren, bijvoorbeeld door beter begrip te ontwikkelen van risico's en bedrijfsvoering, managementinformatiesystemen en technologie.

Hoewel de KSA in interviews wel blijkt geeft van zorg over de risico's van kansspelverslaving bij speelautomaten, lijkt het toezichtsbeleid in de speelautomatensector uit te gaan van het algemene niveau van kansspelverslaving in Nederland. Ook in eerdere interne documenten worden risico's genoemd, zoals manipulatie van kansspelautomaten zodat ze meer uitbetalen (grovere automaten) of zodat de time-on-device (speelduur) wordt gemaximaliseerd door afleiding te minimaliseren. Recent concludeert de KSA dat spelers door ontwikkelingen in het spelaanbod steeds minder 'beziensmomenten' krijgen tijdens het spel³. Het toezichtplan schetst in vergelijking daarmee een wat geruststellend beeld.

In 2016 doet de KSA voor het eerst een steekproefsgewijs thematisch onderzoek naar de naleving van de zorgplicht in de speelautomatensector. Daarin concludeert ze dat slechts weinig aanbieders van speelautomaten de zorgplicht ten aanzien van verslavingspreventie op orde hebben (Kansspelautoriteit, 2017c, 31 maart). Dit thematische onderzoek vormt de basis voor het toekomstig toezicht op de speelautomatensector, en biedt hiervoor ook aanknopingspunten. Omdat de KSA het thematisch onderzoek niet openbaar heeft gemaakt, is het leereffect ervan voor de sector beperkt, zo blijkt uit de interviews. Het feit dat de KSA een generieke conclusie trekt uit een steekproef, maakt het thematisch onderzoek ook minder overtuigend. Openbaarmaking van de risico-analyses kan een kritische dialoog tussen toezichthouder en sector bevorderen.

De kansspelmarkt is, als entertainmentmarkt, een buitengewoon dynamische markt, waarin voortdurend innovaties plaatsvinden in het spelaanbod. Recent doen zich bijvoorbeeld ontwikkelingen voor in producten op het grensvlak van financiële markten en kansspelen; op het grensvlak van gaming en kansspelen (behendigheidsspelen, social gaming), en op het gebied van server-based gambling. De KSA wordt regelmatig gevraagd om nieuwe kansspelen te beoordelen, of stuit zelf op nieuwe spelen die hiertoe aanleiding geven. De KSA heeft hiertoe interne werkinstructies ontwikkeld, waarmee ze beoordeelt of een nieuw spel de publieke doelen schaadt en of een spel als een kansspel in de zin van de WoK kan worden beschouwd. Daarbij speelt onder andere het karakter van de prijzen een rol. Steeds vaker is bij online games bijvoorbeeld sprake van een beloning in de vorm van speltegoed. Als dit verhandelbaar is, kan sprake zijn van een kansspel. De KSA maakt ook gebruik van wetenschappelijke inzichten om te bepalen wanneer sprake is van 'behendigheid'. Met deze werkinstructies heeft de KSA een uniform beoordelingskader voor de beoordeling van nieuwe spelen, dat gebaseerd is op de wet en op de missie van de KSA. Het zou de transparantie ten goede komen als de KSA deze beoordelingscriteria openbaar maakt.

Ten aanzien van het kwalificeren van financiële instrumenten als kansspel, heeft de KSA de minister gevraagd om regels op te stellen zodat deze financiële producten niet langer als kansspel kunnen worden gekwalificeerd. Tot die tijd heeft zij bekend gemaakt niet op te treden tegen financiële instrumenten die mogelijk als kansspel zijn te kwalificeren (Kansspelautoriteit, 2015d). Voor social gaming werkt de KSA de gevolgen voor het toezicht nog uit.

³ Persbericht KSA 31 maart 2017.

Conclusie: De risicoanalyses van de KSA zijn in de eerste jaren van haar bestaan zeer globaal van karakter geweest, waardoor het toezicht voornamelijk incidentgericht was. Risicoanalyses van de KSA besteden relatief weinig aandacht aan verslavingspreventie. Met de meer thematische en inhoudelijke invulling van de risicoanalyses die recent is ingezet, waarbij niet alleen beschrijvende gegevens, maar ook nalevingsinformatie wordt gebruikt, is de KSA inmiddels op weg naar een meer risicogestuurde aanpak. De informatiepositie van de KSA kan echter zeker nog worden verbeterd, met name op het gebied van bedrijfsprocessen van aanbieders, technologische ontwikkelingen, en de samenhang met consumentengedrag. De diepgang en scherpte van de risicoanalyses kan de komende jaren zeker nog verbeterd worden. Het is ook van belang dat de KSA de transparantie over risico-analyses vergroot en thematisch onderzoek (geanonimiseerd) openbaar maakt.

3.2.2. Wwft-toezicht

Per 1 januari 2016 heeft de KSA het toezicht op de naleving van de Wwft overgenomen van DNB, vanuit de gedachte dat de KSA door de specifieke expertise met kansspelen, beter in staat zou zijn in te schatten waar zich in de bedrijfsvoering van kansspelaanbieders risico's van witwassen en terrorismefinanciering voordoen. De verplichtingen op grond van de Wwft gelden op dit moment alleen voor Holland Casino.⁴ Bij de overdracht van bevoegdheden van DNB naar KSA heeft een warme overdracht plaatsgevonden van kennis, waarbij medewerkers van de KSA trainingen hebben gevolgd en enkele malen met DNB-medewerkers mee zijn gegaan op toezichtbezoek. In de aanloop naar het jaarlijkse Wwft onderzoek bij Holland Casino heeft de KSA enkele oriënterende bezoeken afgelegd aan HC vestigingen en informatie opgevraagd. De KSA neemt ook deel aan het Wwft netwerk en onderhoudt contact met DNB en FIU.

Het daadwerkelijke Wwft onderzoek is in februari 2017 gestart en loopt op het moment dat deze evaluatie wordt uitgevoerd. Daarbij wordt zowel administratief onderzoek gedaan naar de interne beheersmaatregelen van HC als toezichtsbezoeken afgelegd. Beide partijen zijn de bezig de toezichtrelatie te ontwikkelen.

In het kader van deze evaluatie is het te vroeg om de kwaliteit van het Wwft toezicht van de KSA te beoordelen. We beperken ons daarom tot enkele algemene aandachtspunten die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen. Allereerst is het bij het opvragen van informatie van belang om het net niet te breed uit te gooien, maar specifiek informatie te verzamelen over daadwerkelijke risico's in operationele processen, wat inzicht vereist in de bedrijfsvoering van de aanbieder. Daarnaast is het belang genoemd van toezichtsbezoeken op de werkvloer om na te gaan of de interne controlevoorschriften worden nageleefd. Zowel DNB als 'ervaringsdeskundige' met dit toezicht, als de KSA als Holland Casino, geven aan dat dergelijke bezoeken een meerwaarde hebben, omdat juist op de werkvloer afwijkingen van het interne beleid voorkomen die een risico kunnen vormen – het toelaten van een gast zonder geldig legitimatiebewijs bijvoorbeeld; of een afwijkend betaalpatroon over het hoofd zien. Bovendien geldt dat 'vreemde ogen dwingen' en zo het interne toezicht versterken en de organisatie scherp houden. Zeker met het oog op de aanstaande privatisering van Holland Casino, en mogelijke uitbreiding van de Wwft-plicht van andere vergunninghouders, is het van belang dat het Wwft toezicht van de KSA zich richt op de operationele risico's en voldoende fysieke controles bevat.

⁴ Met de vierde EU anti- witwasrichtlijn gaat dit veranderen. Alle kansspelaanbieders zijn dan Wwft plichtig. Voorlopig zal een vrijstelling worden verleend van de Wwft plicht in de andere sectoren, totdat onderzoek is afgerond naar het witwasrisico.

3.2.3. Prioritering naar aanleiding van de risicoanalyses

De KSA heeft op basis van het bredere kansspelbeleid, drie publieke doelen voor zichzelf geformuleerd: consumentenbescherming, stimuleren van verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding. Deze doelen zijn leidend bij de prioriteiten die de KSA stelt voor het handhavingsbeleid. Van de drie doelen is de consumentenbescherming het duidelijkst herkenbaar in de prioritering door de KSA. De KSA vat consumentenbescherming daarbij breed op als het garanderen van een betrouwbaar en veilig aanbod van kansspelen waarin het risico op verslaving wordt beperkt. Tussen consumentenbescherming en verslavingspreventie bestaat in de doelstellingen van de KSA dus een zekere overlap.

In het navolgende behandelen we de keuzes bij prioritering in de diverse deelmarkten waarop de KSA toezicht houdt.

Prioritering in de online kansspelmarkt

De Wet op de Kansspelen verbiedt het aanbieden van online kansspelen. Strikte handhaving van de wet zou betekenen dat de KSA handhavend zou moeten optreden tegen alle aanbieders van online kansspelen die Nederlandse spelers bedienen. De maatschappelijke realiteit heeft de WoK, die dateert van 1963, echter ingehaald. In de eerste plaats zijn online kansspelen van buitenlandse aanbieders voor Nederlandse spelers gemakkelijk te bereiken. Inmiddels wordt geschat dat meer dan 400.000 Nederlandse consumenten weleens deelnemen aan online kansspelen. In de tweede plaats is het kansspelbeleid erop gericht online kansspelen te legaliseren en reguleren. Ten derde is de KSA mede opgericht met het oog op de regulering van de online kansspelmarkt. Bij de oprichting van de KSA werd verwacht dat de wet KOA op korte termijn zou worden ingevoerd. Daarmee zou de Nederlandse kansspelmarkt worden geopend voor online aanbieders, veelal professionele, beursgenoteerde ondernemingen die al in diverse andere landen een vergunning hebben en onder toezicht staan. Met het oog op die context, leek het handhaven van de WoK in de zin van het sanctioneren van alle vormen van online aanbod, niet opportuun.

Bij de oprichting van de KSA zijn daarom, in nauwe samenspraak tussen departement, staatssecretaris, bestuurders van de KSA en enkele online aanbieders, prioriteringscriteria vastgesteld. De politieke wens was om, met het oog op de (toen nog spoedig verwachte) invoering van de wet KOA, de online aanbieders als toekomstige vergunninghouders, niet met stringente handhaving te confronteren. Volgens de prioriteringscriteria zullen aanbieders die kansspelen aanbieden via een website met een .nl-extensie; en/of via een website die (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is; en/of die reclame maken via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, prioriteit krijgen bij de handhaving, terwijl aanbieders die afzien van deze praktijken geen prioriteit krijgen bij de handhaving. Van de criteria kan bovendien worden afgeweken als zich excessen voordoen die publieke belangen in gevaar brengen. Omdat aan de hand van deze criteria nog steeds een grotere groep aanbieders voor handhaving in aanmerking komt dan de KSA aankan, wordt daarbovenop een nadere rangorde aangebracht waarmee de KSA beoogt te waarborgen dat de aanbieders die het grootste risico vormen in termen van publieke doelen worden aangepakt.

. In 2015 heeft de KSA bijvoorbeeld aangekondigd dat het niet hebben van een vergunning van een EU land extra zwaar meetelt, aangezien de meeste EU-vergunningen eisen stellen aan preventie van kansspelverslaving en fraude. De KSA heeft ook opgetreden tegen online reclame rondom grote sportevenementen naar aanleiding van een grote toename van online reclame, en betaaldienstverleners en trustkantoren aangepakt. In 2016 heeft de KSA ook het fenomeen van gok-apps, verkrijgbaar in de appstore, aangepakt, omdat ze in de 24 uren beschikbaarheid van gokapps een consumentenrisico zag. Eind mei 2017 maakte de KSA bekend dat ze strenger gaat optreden tegen

aanbieders van online kansspelen die weliswaar niet (meer) onder één van de prioriteringscriteria vallen, maar zich toch 'onmiskkenbaar' op de Nederlandse consument richten.

Het hanteren van de prioriteringscriteria heeft tot gevolg gehad dat zolang aanbieders geen website hebben met de extensie .nl; geen website hebben in de Nederlandse taal, en geen reclame maken op Nederlandse radio, televisie en in geprinte media, zij zich op Nederlandse consumenten kunnen richten via marketing via internet en email. Veel websites van online aanbieders zijn via een partnerpagina of andere omweg in het Nederlands beschikbaar. Het is voor Nederlandse consumenten vaak mogelijk om met Ideal te betalen. Diverse aanbieders bieden een Nederlandse 'look en feel' door verwijzingen naar 'Oranje', 'Klompen', 'Stroopwafel', 'Kroon', 'Rood-wit-blauw', et cetera in woord en beeld. Hoewel de KSA zeker handhavend is opgetreden tegen een aantal online kansspelaanbieders, is het resultaat dat volgens de schatting van de KSA 437.000 consumenten deelnemen aan online kansspelen (Intraval, 2016; Kansspelautoriteit, 2015c). Naar schatting 5% van de online spelers is een probleemspeler, dat zijn ruim 20.000 mensen (Kansspelautoriteit, 2015c, p. 37). De omvang van de markt voor online kansspelen in Nederland bedroeg in 2014 ongeveer 275 miljoen euro; dat is 13% van de Nederlandse kansspelmarkt (Kansspelautoriteit, 2015c). Aanbieders van online kansspelen betalen echter geen kansspelbelasting en kansspelheffing, zoals land-based vergunninghouders. Ook worden niet via vergunningsvoorschriften, eisen gesteld met betrekking tot de invulling van de zorgplicht. Daarmee is een onevenwichtige situatie ontstaan waarbij de Nederlandse vergunninghouders een concurrentie-achterstand ondervinden. Alle geïnterviewde respondenten, zowel bij het departement als bij de KSA als alle aanbieders, onderkennen dit.

Zowel vanuit de politiek als vanuit de vergunninghouders is veel druk op de KSA uitgeoefend om de prioriteringscriteria los te laten en handhavend op te treden tegen *alle* online partijen. De KSA heeft zich blijkens de interviews met KSA-medewerkers weinig gevoelig getoond voor deze druk. Daarvoor hanteert ze verschillende argumenten. In de eerste plaats was het gezien de omvang van het aantal overtreders onmogelijk om tegen alle overtredingen op te treden. Het is noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Die stelt de KSA op basis van de consumentenrisico's. De KSA vermoedde lange tijd weinig tot geen consumentenrisico's bij de online aanbieders die buiten de prioriteringscriteria vielen, omdat dit veelal partijen zijn die in andere Europese landen een vergunning hebben, en vaak zelfs beursgenoteerd zijn. De KSA verwacht dat de dreiging van reputatieschade deze ondernemingen zal weerhouden van het onzorgvuldig behandelen van spelers. In de recente uitgebreidere en strengere aanpak van online kansspelaanbieders geeft de KSA overigens aan dat er wel degelijk risico's bestaan bij sommige online aanbieders – zo bieden zij bijvoorbeeld kansspelen aan minderjarigen aan. Het vooropstellen van consumentenbescherming leidt er ook toe dat de KSA, in de tweede plaats, het bevorderen van een gelijk speelveld expliciet niet als haar taak ziet. In de interviews onderkent de KSA dat er geen gelijk speelveld is, maar vindt dat haar verantwoordelijkheden liggen bij bescherming van de consument. In de derde plaats was de op handen zijnde invoering van de wet KOA steeds een argument om niet tegen alle partijen handhavend op te treden. De KSA is er lange tijd vanuit gegaan dat online kansspelen in 2015 gelegaliseerd zouden zijn. De KSA heeft zich gebonden gevoeld aan de politieke wens om in afwachting van de wet KOA, terughoudend te zijn met handhaving richting de online partijen die waarschijnlijk in aanmerking zouden komen voor een vergunning. Tot slot waren er voldoende kansspelaanbieders die zich wel prioriteerden, waartegen de KSA handhavend is opgetreden. Inmiddels zijn de prioriteringscriteria 'uitgewerkt', in de zin dat het illegale aanbod dat zich prioriteert, is opgedroogd. Daarmee komt de KSA nu toe aan het aanscherpen van de prioriteringscriteria.

Het langdurige wetgevingstraject KOA heeft de KSA de afgelopen jaren voor een onoplosbaar dilemma gesteld. Enerzijds zou het actief handhaven van wetgeving waarvan de Tweede Kamer al heeft vastgesteld dat deze achterhaald is, en tegen ondernemingen waarvan kan worden verwacht dat deze binnen afzienbare termijn in aanmerking komen voor een vergunning, buitengewoon legalistisch zijn. Anderzijds hebben deze aanbieders op de Nederlandse markt een voorsprong, en wordt niet gecontroleerd of het verslavingspreventiebeleid voldoet en op Nederlandse spelers is toegespitst. Hoewel het volgen van de prioriteringscriteria tot een ongelukkige situatie heeft geleid, was het alternatief – handhaven – niet beter geweest. Vanuit het doel van consumentenbescherming en verslavingspreventie had de KSA wel meer oog kunnen hebben voor de risico's die consumenten bij online aanbieders lopen, door actiever naar signalen hiervoor op zoek te gaan. De vaststelling in mei 2017 dat minderjarigen spelen bij online aanbieders, had ook eerder kunnen komen en verslavingspreventie had meer aandacht kunnen krijgen.

Prioritering in land-based kansspelmarkt

De KSA heeft zich in de eerste jaren na de oprichting gericht op de voorbereiding van de invoering van de wet KOA, waarvoor onder andere een proces van vergunningverlening moest worden ingericht. Daardoor heeft de risico-gestuurde benadering in het toezicht op de land-based, vergunde markt geen prioriteit gekregen. In de land-based markt heeft de KSA tot dusver weinig strategisch prioriteiten gesteld en niet concreet benoemd welke problemen in de markt de KSA wil aanpakken en hoe ze de resultaten van deze aanpak wil monitoren. De KSA heeft wel activiteitenplannen opgesteld, maar deze blijven vrij algemeen, en bevatten slechts beperkt concrete doelen of prestatie indicatoren ten aanzien van het toezicht. Het is daardoor moeilijk te beoordelen in hoeverre de KSA doeltreffend geweest is in het toezicht in de land-based markt. De externe stakeholders die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, slagen er over het algemeen niet in onder woorden te brengen welke resultaten de KSA de afgelopen jaren heeft geboekt; welke problemen de KSA heeft opgelost, of welke risico's de KSA heeft gemitigeerd. Een uitzondering hierop is de succesvolle aanpak van gokzuilen, die later aan de orde komt.

Binnen de verschillende deelmarkten heeft de KSA sterk ingezet op het toezicht op de betrouwbaarheid van de loterijenmarkt en op reclame-uitingen van vergunninghouders. De KSA controleert actief en intensief de naleving van vergunningsvoorwaarden, o.a. naleving van opzegtermijnen van loterijen, informatie aan consumenten, en reglementen. Stakeholders vragen zich wel af of de KSA hierbij de juiste prioriteiten stelt. De vergunninghouders ervaren het toezicht hierop als intensief en gedetailleerd, en zeer beperkt gericht op risico's. De KSA hanteert als uitgangspunt dat de consumentenbescherming bij vergunde partijen van zodanig niveau moet zijn, dat geen enkele twijfel kan bestaan over de betrouwbaarheid van het spel, omdat juist consumenten die spelen bij een vergunninghouder, zeker moeten zijn dat zij niet worden misleid of verleid tot verslaving. De KSA wil instaan voor veilig gokken bij vergunde partijen: als de consument toch kiest voor gokken bij een illegale partij, is dat zijn eigen verantwoordelijkheid. Hoewel de afgelopen jaren zeker enkele incidenten hebben plaatsgevonden waarbij consumenten zijn misleid, onder andere bij de toenmalige Staatsloterij, blijkt uit de risicoanalyses van de KSA toch niet dat de risico's in de loterijensector intensiever toezicht vragen dan de andere deelmarkten.

De intensiteit van het toezicht op de loterijensector staat in sterk contrast met de geringe intensiteit van het toezicht op de speelautomatensector in de afgelopen jaren. De KSA heeft de technische controles van speelautomaten door Verispect sinds januari 2014 afgebouwd, en controleert speelautomaten sinds 1 januari 2014 uitsluitend op basis van klachten. Doordat het

toezicht op speelautomaten incidentgericht is, is het fysieke contact met de speelautomatensector beperkt (Kansspelautoriteit, 2017b). De uitbaters van speelautomaten ervaren het als een gebrek aan dienstbaarheid dat de KSA niet terstond langskomt bij een klacht, zo blijkt uit de interviews. De automaat moet dan worden stilgelegd en dat kost de exploitant inkomsten, terwijl zij in hun beleving wel betalen voor dit toezicht, en de klacht zelden terecht blijkt. De KSA stelt zich, aldus de geïnterviewde medewerkers, op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor deze geschillenbeslechting niet bij de KSA, maar bij de sector zelf ligt, en dat exploitanten van speelautomaten beter het overmatig speelgedrag dat vaak ten grondslag ligt aan het geschil, kunnen voorkomen. Hiermee legt de KSA de verantwoordelijkheid voor verantwoord spelen terecht bij de exploitant, en wordt alleen een controlebezoek afgelegd als de klacht aan bepaalde prioriteringscriteria voldoet. De KSA is er echter nog niet in geslaagd de branche van deze aanpak te overtuigen, zo blijkt uit onze gesprekken.

Met het afbouwen van de technische controles beoogde de KSA het toezicht om te vormen tot een meer risico- en probleemgestuurde aanpak, gericht op het borgen van publieke doelen. Die aanpak is pas laat van de grond gekomen. Pas in 2016 heeft KSA een eerste thematisch onderzoek gedaan naar de naleving van de zorgplicht, waarna de KSA vanaf 2017 besloot actief te controleren op de naleving van de zorgplicht en meer proactief in gesprek te gaan met marktpartijen. De afgelopen jaren heeft de KSA de zorgplicht in de speelautomatensector niet gehandhaafd. Ook in het Toezichtsplan voor de speelautomatensector (Kansspelautoriteit, 2017b) en de activiteitenplannen van de KSA zijn geen handhavende activiteiten voorzien en wordt weinig concreet op welke wijze de KSA risico's probeert te mitigeren. Wellicht kan de KSA lering trekken uit de ervaringen van diverse andere toezichthouders die toezicht houden op een zorgplicht.

Conclusie: De KSA heeft in het toezicht de nadruk gelegd op consumentenbescherming en verslavingspreventie in de loterijenmarkt en bij Holland Casino. Tegelijkertijd zijn dit de deelmarkten en marktpartijen waarbij uit diverse onderzoeken blijkt dat de risico's relatief beperkt zijn of goed worden gewaarborgd. De KSA heeft weinig prioriteit gegeven aan de speelautomatensector, terwijl de risico's hier groter zijn. De KSA heeft handhavend opgetreden tegen excessen in de online markt. Als gevolg van de prioriteringscriteria, die de KSA als een politieke opdracht heeft beschouwd, hebben online marktpartijen echter een aanzienlijk marktaandeel kunnen opbouwen ondanks het feit dat online kansspelen illegaal zijn. Ook in deze markt is een fors aantal probleemspelers ontstaan. De verdeling van aandacht over de verschillende deelmarkten stemt dus niet overeen met de risico's in de verschillende deelmarkten. Bovendien lijkt de KSA meer prioriteit te geven aan betrouwbaarheid van kansspelen, dan aan verslavingspreventie. De brede definitie die de KSA hanteert van consumentenbescherming, waarin overlap bestaat met verslavingspreventie, is er mogelijk debet aan dat verslavingspreventie als aparte doelstelling minder prioriteit krijgt.

De KSA is zich ervan bewust dat het toezicht in het verleden te veel incidentgericht is geweest en werkt aan een meer risicogestuurde aanpak. De KSA is hierin volgens ons op de goede weg. Vooral de vertaalslag van risico's, naar concrete activiteiten ter invulling van de zorgplicht en preventie van overtredingen, verdient nog aandacht.

3.2.4. Handhavingsstrategie

Bij de handhaving wordt de KSA, in haar eigen beleving en ook die van stakeholders, gehinderd door de late invoering van de wet KOA. De KSA ziet alleen in een wettelijke mogelijkheid om vergunningen onder strikte voorwaarden te verlenen, voldoende mogelijkheid om consumenten te beschermen. In de huidige wet ontbreken belangrijke bevoegdheden, die wel zijn opgenomen in het wetsvoorstel KOA,

niet alleen voor de online, maar ook voor de landgebonden markt. Zo biedt het wetsvoorstel KOA de KSA de mogelijkheid om betaaldienstverleners en anderen die illegale kansspelen faciliteren, een bindende aanwijzing te geven de dienstverlening te staken. Ook mag de KSA als de wet KOA in werking treedt, bedrijfsruimten en woningen doorzoeken en verzegelen, om te voorkomen dat bewijsmateriaal wordt vernietigd. Dat zal volgens de KSA de handhaving in alle sectoren ten goede komen. Bovendien bevat het wetsvoorstel voor alle sectoren in de kansspelmarkt extra verplichtingen ten aanzien van verslavingspreventie.

De KSA bepaalt per geval welk instrument het meest geschikt is om het gewenste nalevings-effect te bereiken. Handhaving is gebaseerd op instrumentenbeleid ('gereedschapskist' van de KSA); een stappenplan om toezichtsinstrumenten te identificeren voor de beste aanpak van een specifiek probleem. De KSA geeft de voorkeur aan niet-punitieve, preventieve handhavingsinstrumenten en heeft diverse preventieve instrumenten in kaart gebracht. Bij de handhavingstrategie baseert de KSA zich op de handhavingspiramide. Dit betekent in het geval van de KSA dat vergunninghouders in eerste instantie in de gelegenheid worden gesteld overtredingen te herstellen, en pas bij het volharden in overtredingen, sancties opgelegd krijgen. De reactie wordt dus afgestemd op de aard van de overtreding, de houding en beweegredenen van de overtreder.

De KSA monitort de naleving door online partijen na ingrijpen van de KSA. Daaruit blijkt dat voor professionele online partijen over het algemeen een waarschuwing van de KSA volstaat om naleving tot stand te brengen. In de ervaring van zowel de KSA als de geïnterviewde vertegenwoordigers van de online partijen, zijn de partijen die geïnteresseerd zijn in een vergunning in Nederland, bereid tot naleving zolang helder is welke activiteiten zijn toegestaan. Omdat deze aanbieders vaak een vergunning hebben in andere jurisdicties en beursgenoteerd zijn, is de dreiging van reputatieschade of intensiever toezicht door buitenlandse toezichthouders voldoende afschrikwekkend om aanwijzingen van de KSA op te volgen. De handhaving van de KSA richting de grote online partijen, voor zover die heeft plaatsgevonden, is effectief geweest: de aanwijzingen van de KSA zijn steeds opgevolgd en een deel van deze partijen opereert binnen de prioriteringscriteria. Door internationale samenwerking streeft de KSA er ook naar collega-toezichthouders eerder en beter te informeren over opgelegde maatregelen, waardoor voor multinationale aanbieders de gevolgen van een sanctie van de KSA een reële dreiging vormen.

Voor 'onwillige' partijen vereist de handhavingspiramide dat daadwerkelijk zware sancties worden opgelegd aan overtreders, om voldoende afschrikwekkend te zijn, en dat wordt gemonitord of overtreders daadwerkelijk gaan naleven. De KSA heeft bij de oprichting de beschikking gekregen over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium en beschikt inmiddels over een naar eigen zeggen effectief en adequaat handhavingsinstrumentarium, waaronder de bestuurlijke boete. Waar nodig, draagt de KSA zaken aan bij het Functioneel Parket voor strafrechtelijke handhaving, of informeert zij gemeenten ten behoeve van lokale bestuurlijke handhaving.

Het boete-instrument is tot op heden beperkt effectief. Boetes aan in het buitenland gevestigde, in Nederland actieve aanbieders van online kansspelen, kunnen zeer moeilijk worden geïnd (brief minister van V&J aan Tweede Kamer, 23 maart 2017, kenmerk 2047850). Ook boetes in Nederland kunnen beperkt worden geïnd doordat overtreders binnen Nederland veelal de boetes niet kunnen betalen vanwege schuldenproblematiek. De KSA agendeert de problematiek van inning van buitenlandse boetes in diverse fora, onder andere in Europees verband. Hoewel de KSA ook stappen zet om de inning van de buitenlandse boetes door samenwerking te verbeteren, ervaart zij deze inning als buitengewoon arbeidsintensief en geeft ze hier geen bijzondere prioriteit aan. Wel onderzoekt de KSA actief de mogelijkheden om de inning van Nederlandse boetes te verbeteren.

Hoewel de KSA zeker blijk heeft gegeven over de wil tot handhaven te beschikken (de 'will to act', IMF 2010), bestaat het risico dat de complexiteit en het internationale karakter van de markt, het afschrikwekkende karakter van het boete-instrument ondermijnt. Het is daarom van belang dat de KSA haar inspanningen om boetes te innen voortzet, omdat een afschrikwekkend boetebeleid een essentieel onderdeel is van een handhavingsstrategie, dat de effectiviteit van meer preventieve instrumenten kan versterken als stok achter de deur.

De KSA geeft er echter de voorkeur aan om in plaats van het arbeidsintensieve sanctioneringstraject richting buitenlandse aan ieders, barrières op te werpen voor deze aanbieders in Nederland. Het barrièremiddel voor de aanpak van illegaliteit houdt in dat de aanpak zich niet alleen richt op overtreders, maar ook op partijen die illegaliteit en criminaliteit faciliteren. Concreet heeft de KSA bijvoorbeeld gesprekken gevoerd met Facebook inzake een kansspel waarvoor reclame werd gemaakt via Facebook, waarmee veel minderjarigen werden bereikt. Ook zijn betaaldienstaanbieders erop gewezen dat zij in overtreding zijn als zij betaaldiensten aanbieden aan online kansspelen, naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant inzake Curo Payments van 18 november 2016 waarin onder andere naar voren is gekomen dat werkzaamheden van betaaldienstverleners gezien kunnen worden als 'bevorderen' in de zin van artikel 1 lid 1 onder b Wet op de kansspelen. In november 2014 is een waarschuwing gepubliceerd aan trustkantoren die diensten verlenen aan aanbieders van (voorlopig verboden) online kansspelen. De KSA waarschuwt deze trustkantoren dat ze in aanraking kunnen komen met handhavingsonderzoek en handhavende maatregelen, als zij deze diensten verlenen, en verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het illegale aanbod, en dat zo nodig De Nederlandse Bank zal worden geïnformeerd. Toen de waarschuwing onvoldoende effect sorteerde, heeft de KSA boetes opgelegd aan trustkantoren. Tot slot heeft de KSA een appstore bewogen 55 real money betting apps te laten verwijderen uit de appstore. De KSA constateerde dat in andere Europese landen sports betting apps juist heel populair waren, en schat op basis daarvan in dat tienduizenden downloads in Nederland zijn voorkomen. Deze aanpak is zeer effectief gebleken.

Illegale land-based kansspelen

Illegale land-based kansspelen zijn bijvoorbeeld de 'Zwarte lotto' (die meelift op de reguliere lotto); illegale casino's; bingo's die niet bij gemeenten zijn aangemeld, pokerspelen en 'gokzuilen' (computers waarop illegaal kan worden gegokt). De KSA ontvangt geregeld meldingen van illegale kansspelen, en start hierop onderzoek. In het activiteitenplan 2012-2013 stelt de KSA dat ze zich wat betreft criminaliteitsbestrijding richt op de aanpak van illegale kansspelen via internet en gokzuilen (Kansspelautoriteit, 2012b). Illegale kansspelen hebben vaak niet direct gevolgen voor de openbare orde, maar kunnen ondermijnende criminaliteit veroorzaken doordat spelers geld lenen bij de verkeerde personen of vatbaar zijn voor uitbuiting door criminelen. In 2013 ontving de KSA 260 meldingen van illegale kansspelen. In 2014 zijn 141 onderzoeken gestart naar illegale kansspelen, meestal speelautomaten.

De KSA is regelmatig aanwezig bij invallen waarbij een vermoeden bestaat van illegaal gokken. De KSA beschikt over specifieke expertise om gokzuilen te herkennen, uit te lezen, en de informatie op te slaan. In de loop van de jaren heeft de KSA deze expertise nog verder ontwikkeld waardoor ze hierin zeer efficiënt kan opereren. De KSA merkt tijdens een inval vaak zaken op die anderen over het hoofd zien vanwege een gebrek aan expertise, of kan situaties beter duiden dan de politie. De KSA kan tijdens een inval ook bruikbare informatie aanleveren over de vergunningsstatus van een ondernemer. De processen-verbaal van de KSA, tot slot, zijn bruikbaar in strafzaken waarbij overtredingen van de WoK ten laste worden gelegd.

De KSA levert dus niet alleen signalen, maar zet ook operationele capaciteit in om aanwezig te zijn bij invallen. Het is de KSA tot nu toe meestal gelukt om op korte termijn de benodigde capaciteit vrij te maken. De KSA constateert dat gemeenten vaak onvoldoende kennis hebben van kansspelen en hier geen prioriteit aan geven. Om gemeenten te stimuleren zelf actiever te controleren, en de eigen operationele inzet op termijn te beperken, heeft de KSA een training ontwikkeld waarbij ze aan gemeentelijke toezichthouders kennis overdraagt over het herkennen van illegale kansspelen en informatie overdraagt over de risico's ervan, zodat gemeenten dit zelfstandig kunnen controleren. De KSA draagt ook signalen aan voor opsporing bij het OM.

De specifieke kennis en expertise van de KSA bij de aanpak van illegale gokzuilen wordt door de handhavingpartners (gemeenten, politie en OM) als zeer nuttig ervaren. De KSA participeert ook in strategische netwerken over criminaliteitsbestrijding, zoals het signalenoverleg matchfixing. Ook daar wordt de specialistische inbreng van de KSA gewaardeerd, met name in het kunnen onderscheiden van gebruikelijke en ongebruikelijke patronen en signalen en het bieden van context.

Vanwege haar expertise en inzet is de KSA een zeer welkome samenwerkingspartner in de opsporing van illegaal gokken. De medewerkers van de KSA hebben zowel onmisbare operationele kennis over illegaal gokken, als kennis over 'hoe de hazen lopen' in de opsporingspraktijk, die zorgt dat ze effectief kan samenwerken. De inbreng van de KSA draagt hiermee zonder meer bij aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Een goed voorbeeld van de wijze waarop de KSA effectief samenwerkt is de aanpak van illegaal gokken in Rotterdam-Zuid. Op initiatief van de KSA, die melding had gekregen van een goksyndicaat, is een strafrechtelijk onderzoek gestart naar dit syndicaat, dat uiteindelijk is opgerold. Ook zijn gezamenlijke handavingsacties gehouden met politie, OM en gemeente waardoor betrokken horecagelegenheden (koffiehuizen) naast het strafrechtelijk onderzoek, ook bestuursrechtelijk zijn aangepakt. De KSA legt zelf ook een hoge boete op aan een wedkantoor. De vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam geeft aan dat deze boete niet alleen de overtreder uitschakelt en anderen afschrikt, maar ook een bredere legitimerende werking kan hebben bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, omdat het zichtbaar maakt dat criminele ondernemers op meerdere fronten de wet overtreden. De repressieve aanpak is uiteindelijk aangevuld met een preventieve communicatiecampagne om de risico's van illegaal gokken onder de aandacht te brengen, mede gericht op de Turkse doelgroep. De KSA heeft in de totstandkoming van zowel de repressieve aanpak als de preventieve campagne, een bepalende rol gespeeld en nuttige inbreng gehad.

Conclusie: de handhaving door de KSA is over het algemeen effectief. De KSA vindt een goede balans tussen waarschuwen en interveniëren en gebruikt het boete-instrument proportioneel. De KSA geeft de voorkeur aan slim interveniëren door barrières op te werpen tegen het faciliteren van illegaal aanbod, in plaats van sanctioneren. Dit is efficiënt en effectief, zeker aangezien het innen van boetes bij buitenlandse spelers zeer veel inzet kost. Het handavingsbeleid van de KSA is state of the art. In de opsporing van illegale kansspelen levert de KSA onmisbare expertise en door partners zeer gewaardeerde operationele capaciteit. De KSA draagt zonder meer bij aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

3.2.5. Communicatie als onderdeel van het handavingsbeleid

Het communicatiebeleid richting de markt over handhaving bestaat uit het actief communiceren over opgelegde sancties en interventies. De KSA publiceerde de afgelopen jaren ook diverse factsheets voor aanbieders over o.a. sanctiebeleid, procedure openbaarmaking, kansspelheffing bij speelautomaten,

sanctieprocedure bij het aanbieden van online kansspelen en de betalingsregeling bestuurlijke boete. Deze informatie is duidelijk en transparant. De KSA zet ook preventieve, educatieve communicatie in richting marktpartijen, zoals handreikingen om de naleving van de zorgplicht te bevorderen of richtlijnen voor reclame. De openbare waarschuwing van de KSA aan trustkantoren, en de inspanningen van de KSA voor publicatie van rechterlijke uitspraken, zijn andere voorbeelden van handhavingscommunicatie die bijdraagt aan preventie. De KSA kan in de communicatie naar de markt nog meer aangeven wat er moet veranderen, en een educatieve en normstellende communicatiestrategie hanteren. De transparantie over de eigen organisatie, de risico-analyses, en ook het toezichtsbeleid, kunnen nog verder worden ontwikkeld.

Ten aanzien van de aanpak van online kansspelen heeft de KSA in de loop van de jaren de communicatieprocedure toegespitst. Waar voorheen alle individuele illegale aanbieders een individuele aanschrijvingsbrief kregen met een waarschuwing dat handhaving zou volgen, volstaat de KSA inmiddels met een eenmalige publieke waarschuwing waarin een datum wordt gesteld waarna bestuursrechtelijke handhaving direct volgt. Deze aanpak is efficiënt, omdat de KSA medewerkers minder tijd kwijt zijn aan het aanschrijven van overtreders en de daaropvolgende communicatie. De aanpak is bovendien gerechtvaardigd, omdat van online kansspelaanbieders op de Nederlandse markt mag worden verwacht dat zij na vier jaar op de hoogte zijn van de geldende wet- en regelgeving, het handhavingsbeleid van de KSA en de gehanteerde prioriteringscriteria.

Ook binnen de geldende prioriteringscriteria is onvermijdelijk dat de KSA keuzes maakt op welke overtredingen handhavend wordt opgetreden, gezien de omvang van de huidige illegale markt. Dat leidt in de ogen van online aanbieders, zo blijkt uit de interviews, soms tot onvoorspelbaarheid. Het uit de lucht halen van de gok-apps kwam bijvoorbeeld voor de sector volkomen onverwacht. Vanzelfsprekend is dit voor het grootste deel het bedrijfsrisico van de overtredende ondernemingen. In een situatie van complexe, en veranderende regelgeving, mag van een toezichthouder echter ook worden verwacht dat deze zoveel mogelijk duidelijkheid geeft over de handhavingsstrategie. Een zekere mate van onvoorspelbaarheid is weliswaar afschrikwekkend, maar kan afbreuk doen aan de legitimiteit van een toezichthouder. Bij uitgebreidere en strengere aanpak van online kansspelaanbieders in mei 2017, heeft de KSA bijvoorbeeld in diverse speeches, factsheets, en persberichten, haar aangepaste beleid bekendgemaakt en keuzes toegelicht.

Met het oog op de invoering van de wet KOA is vanuit de KSA, in 2014-2015, geregeld contact geweest met gegadigden voor een vergunning om hen te informeren over de Nederlandse kansspelwetgeving, en heeft de KSA zich gepresenteerd op diverse bijeenkomsten van aanbieders van kansspelen. Hoewel de toonzetting (*'meet and greet'*⁵) hiervan niet geheel passend lijkt in de context van illegaal aanbod, is het contact en de informatie door de gegadigden als transparant, open en informatief ervaren. Nu de invoering van de wet KOA niet op korte termijn is voorzien, is het contact vanuit de KSA beperkt, omdat er geen aanleiding toe is.

De persberichten van de KSA waarin namen van aanbieders worden genoemd in de context van sancties of interventies, leveren soms reputatieschade op voor aanbieders. Hoewel dit op zekere hoogte onvermijdelijk is en ook afschrikwekkend kan werken, is het van belang dat toezichthouders persberichten zo zorgvuldig mogelijk formuleren. De KSA heeft geen beleid ten aanzien van de toonzetting van persberichten. Daarmee ontstaat bij stakeholders soms de indruk dat de KSA vooral zichzelf profileert ten koste van de reputatie van stakeholders.

⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/meet-greet/>

De KSA zet communicatie in ieder geval deels in om het imago en de bekendheid van de KSA zelf te vestigen. Die indruk ontstaat bijvoorbeeld uit het voorgenomen weblog over het werk van de KSA en uit berichten als 'Handhaving, actief, streng en rechtvaardig', dat in de context van de prioriteringscriteria enige bevreemding wekt.

Conclusie: De informatie die de KSA richting markt publiceert is duidelijk en transparant. De communicatie van de KSA kan meer normstellend en gezaghebbend zijn, met minder nadruk op de prestaties van de KSA, meer transparantie ('*show, don't tell*'), en een meer educatieve, op gedragsverandering gerichte insteek.

3.3. Verslavingspreventie

3.3.1. Het belang van verslavingspreventie

Verslavingspreventie is het derde publieke doel van de KSA. Verslavingspreventie heeft zowel een repressieve kant in het toezicht op de naleving van de zorgplicht, als een preventieve kant waarbij de KSA een stimulerende rol heeft onder de WoK en een coördinerende rol straks onder KOA. De KSA streefde er ook in de afgelopen periode al naar deze coördinerende rol in te vullen (Kansspelautoriteit, 2014b). Ze streeft naar een gezamenlijk en gecoördineerd preventief beleid door de verschillende vergunninghouders en maatschappelijke partners. Zowel de KSA zelf, als externe stakeholders, zijn van mening dat de KSA er in de afgelopen jaren te weinig in is geslaagd dit waar te maken.

De KSA heeft in 2016 een strategie verslavingspreventie ontwikkeld, die is uitgewerkt in een meerjarenprogramma verslavingspreventie 2016-2018. KSA wil samen met andere belanghebbenden het relatief geringe landelijke percentage kansspelverslaafden waarborgen, individuele risicospelers en kansspelverslaafden tijdig laten identificeren en waar nodig naar hulp geleiden; en belanghebbenden aanzetten tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Activiteiten die in het meerjarenprogramma worden genoemd om deze doelstellingen uit te voeren, zijn onder andere het laten uitvoeren van onderzoek naar verslavingsgedrag van doelgroepen, en het onderzoek doen naar de naleving van de zorgplicht van aanbieders van casino's en speelhallen ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving.

In de praktijk heeft de KSA weinig gedaan om een netwerk van partijen te vormen om tot een gecoördineerde aanpak te komen van kansspelverslavingspreventie. Hoewel een eerste bijeenkomst heeft plaatsgevonden met als doel concrete ambities te formuleren per kansspelsector om kansspelverslaving te beperken, is deze blijven steken in de kennismakingsfase, en heeft geen vervolg plaatsgevonden. Er is ook geen gestructureerd verslavingsoverleg tussen kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de betrokken departementen. Ook in bestaande netwerken of incidentele bijeenkomsten over verslavingspreventie vinden stakeholders de KSA vaak niet zichtbaar. Volgens stakeholders heeft de KSA geen noemenswaardige bijdrage geleverd aan coördinatie van verslavingspreventie, terwijl andere partijen het initiatief van de KSA afwachten. Dit gold bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van het Curriculum cursussen kansspelproblematiek, die de VAN en GGZ gezamenlijk hebben ontwikkeld en waarbij de KSA betrokken was. Aanbieders van kansspelen ervaren bovendien dat zij te weinig worden betrokken bij verslavingspreventie, en dat kansspelverslaving te eenzijdig vanuit zorgperspectief wordt belicht. Daarmee wordt volgens hen een kans gemist om verslaving bij de bron te voorkomen. In die zin is de oprichting van een 'Verslavingsfonds' wellicht een gemiste kans en had dit beter 'Preventiefonds' kunnen heten.

Stakeholders verklaren de beperkte rol van de KSA niet uit een gebrek aan urgentie, maar uit het feit dat de KSA veelal een academische aanpak hanteert, goed is het opstellen van beleid en veel investeert in onderzoek. De KSA laat onder andere fenomeenonderzoek uitvoeren naar verslavingsgerelateerde onderwerpen, zoals een literatuuronderzoek naar verslavingsrisico's van kansspelen en onderzoek naar de relatie tussen kansspelmarketing en gokken. De ontwikkeling van een goed preventiebeleid voor kansspelverslaving is echter nog onontgonnen terrein, waarbij maar heel beperkt bestaande kennis voorhanden is en per type kansspel een passende aanpak moet worden ontwikkeld. Stakeholders, niet alleen aanbieders maar ook uit de verslavingszorg, zien bij aanbieders wel de bereidheid om aan verslavingspreventie te doen, maar onvoldoende kennis over hoe dit zodanig in te vullen dat risicospelers echt iets aan preventiebeleid hebben. De kennisgerichte aanpak van de KSA is hier niet effectief: de KSA zou volgens betrokkenen daadkrachtiger netwerken moeten organiseren om praktijkkennis uit het veld te genereren. Het is opvallend dat het onderzoek van de KSA zich niet meer richt op het identificeren van best practices, of op werking van specifieke instrumenten. Stakeholders geven ook aan dat de KSA actiever in Scandinavische landen praktische kennis zou kunnen opdoen over *responsible gambling*, omdat men daar al ver is gevorderd. Daarnaast bestaat bij diverse toezichthouders en andere overheden ervaring met beïnvloeding van moeilijk beïnvloedbaar gedrag (zoals financiële beslissingen) op basis van 'behavioral insights', gedragskennis. Ook die kennis zou kunnen worden benut voor verslavingspreventie.

In de taken van gemeenten en de KSA ten aanzien van verslavingspreventie bij speelhallen bestaat een overlap. Het toezicht op verslavingspreventie door automatenhallen ligt bij de gemeente, die de aanwezigheidsvergunning verleent. Daarbij moet de gemeente aan deze vergunning het voorschrift verbinden dat de vergunninghouder zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Daarbovenop heeft de Kansspelautoriteit op grond van art. 4a van de Wok een algemene titel om toezicht op naleving van de zorgplicht te houden. De verantwoordelijkheden van gemeenten en de KSA op het gebied van verslavingspreventie lopen dus parallel, maar de KSA concludeert dat er onvoldoende wordt samengewerkt met gemeenten ten aanzien van de zorgplicht (Kansspelautoriteit, 2017b). Gemeenten weten de KSA niet te vinden voor signalen van kansspelverslaving en taken en bevoegdheden zijn over en weer onduidelijk.

Vanuit het belang dat de KSA hecht aan consumentenbescherming, is het opvallend dat dit niet tot uitdrukking komt in voorlichting aan de consument over de risico's van kansspelverslaving. De informatie op de website van de KSA over kansspelverslaving is bijzonder summier: de consument wordt direct doorverwezen naar de website van het Trimbos Instituut; en onder het kopje 'Veilig gokken' gaat het over loterijfraude. De KSA is voornemens deze informatie te gaan uitbreiden, bijvoorbeeld door een voorlichtingsfilm over verslavingsrisico's. Deze maakt echter geen deel uit van het meerjarenprogramma, waardoor het beleid een wat versnipperde indruk maakt. Hoewel het niet nodig is om dubbel werk te doen als maatschappelijke partners al aan voorlichting over verslavingspreventie doen, lijkt de KSA bij consumentenbescherming de nadruk toch wel erg eenzijdig op de betrouwbaarheid van kansspelen te leggen, en pleegt ze nauwelijks tot geen inspanningen om de bewustwording van de consument ten aanzien van het risico van kansspelverslaving te vergroten.

Ook is niet zichtbaar dat de KSA aandacht besteedt aan of expertise opbouwt over verslavingsproblematiek onder doelgroepen, terwijl onder andere de praktijk van illegaal gokken daar wel aanleiding toe lijkt te geven. Ook uit TRIMBOS scholierenonderzoek (Dorsselaer 2016), blijkt dat een kwart van de jongeren in het voortgezet onderwijs wel eens online heeft gegokt (in het afgelopen half jaar) en bijna 5% van de jongeren dat al voor geld heeft gedaan, oplopend van 2% van de 12-jarigen tot 11% van de 17 jarigen. De KSA is van plan om meer activiteiten in te zetten gericht op deelname aan

kansspelen door minderjarigen en op reclame en werving voor online / illegale kansspelen die mede gericht is op minderjarigen, zoals via Facebook (evaluatie aanpak online), waarbij het Trimbos onderzoek 2015 als nulmeting gebruikt wordt.

Conclusie: Het streven van de KSA om een coördinerende rol te spelen in het verslavingspreventie beleid door de verschillende vergunninghouders en maatschappelijke partners, heeft ze de afgelopen jaren nog niet waargemaakt. De strategie van de KSA over verslavingspreventie heeft een algemeen karakter, maar bevat geen concrete activiteiten of indicatoren. Het beleid van de KSA ten aanzien van verslavingspreventie ademt ook in 2016 nog te weinig urgentie, terwijl het aantal probleemspelers hier in onze ogen wel aanleiding toe geeft. Het verslavingspreventiebeleid van de KSA is sterk gericht op wetenschappelijke kennisontwikkeling, terwijl praktijkkennis ook een meerwaarde zou kunnen hebben. Met name de samenwerking met gemeenten kan nog worden verbeterd. Het is merkwaardig dat de uitstekende samenwerking tussen de KSA en lokale handhaving, zich niet voordoet bij verslavingspreventie.

3.3.2. Toezicht op naleving zorgplicht en reclameactiviteiten

Exploitanten hebben ten aanzien van verslavingspreventie een zorgplicht, die zij invullen door zelfregulering. De KSA kan door het stellen van vergunningsvoorwaarden, en toezicht op de naleving daarvan bevorderen dat verslavingspreventie onderdeel wordt van de bedrijfsvoering van kansspelaanbieders. De speelautomaten en casino's zijn daarbij de meest verslavingsgevoelige kansspelen (vanwege de short odds). De paradox daarbij is dat van aanbieders wordt verwacht dat zij problematische spelers actief weren, terwijl juist deze spelers een grote omzet genereren (Intraval, 2016).

De KSA stelt vergaande voorwaarden met betrekking tot verslavingspreventie in de vergunning aan exploitanten van speelautomaten en Holland Casino. Het bevorderen van de naleving hiervan lijkt in de speelautomatensector tot dusver volledig te verlopen via de zelfregulering van branchevereniging VAN, die een gedragscode heeft opgesteld en personeel traint op het herkennen van verslaving, en de interne controle binnen Holland Casino, die *responsible gambling* beleid heeft ontwikkeld. Onderzoek naar de praktijk van verslavingspreventie door Intraval in 2016, wijst uit dat Holland Casino uitgebreide maatregelen neemt voor verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding (waaronder een VOG voor het personeel, terwijl dit niet verplicht is) terwijl exploitanten van speelautomaten op beide onderwerpen veel minder uitgebreide maatregelen nemen. Holland Casino voert met 1,6% van de bezoekers in 2015 een preventie- of bewustwordingsgesprek. 0,7% kreeg een bezoek beperking of entreeverbod (Intraval, 2016). Door de jaren heen is het percentage spelers dat een speelverbod opgelegd krijgt, stabiel op rond de 0,34%. Uit de bevolkingsenquête blijkt dat 10% van de bezoekers van speelhallen door de aanbieder is geïnformeerd over de verslavingsrisico's van kansspelen, bijvoorbeeld door middel van een folder. Van hen is 77% recreatieve spelers en 23% probleemspeler. Geen van de risicospelers zegt geïnformeerd te zijn over verslavingsrisico's. Van de 29 vergunninghouders die hun speelautomaten exploiteren in hun eigen horeca of speelhal geeft 35% aan dat zij risicovol speelgedrag signaleren en spelers aanspreken op risicovol speelgedrag. 21% van de speelhallen controleert de leeftijd van spelers om spelen door minderjarigen te voorkomen. Gegevens over bezoekbeperkende maatregelen of speelverboden bij speelhallen zijn niet beschikbaar. De KSA heeft daarmee beperkt zicht op de locaties; spelen of aanbieders die een relatief hoog (of toenemend) aantal probleemspelers opleveren en verbindt daar ook geen consequenties aan.

Het toezicht op de naleving van de zorgplicht heeft zich in de afgelopen periode toegespitst op Holland Casino. Holland Casino had al een hoog niveau van verslavingspreventie, maar de KSA zag in

een uitspraak in de pers van de CEO van Holland Casino in 2013 (HC zou zich actiever op vaste klanten gaan richten) aanleiding om een jaar lang geïntensiveerd toezicht uit te oefenen. De KSA wilde het hoge niveau van verslavingspreventie bij HC bewaken. Uit het geïntensiveerde toezicht bleek dat er enkele aandachtspunten waren, maar dat HC grosso modo voldoet aan haar verplichtingen omtrent zorgplicht (bron: interne notitie KSA ten behoeve evaluatie onderzoek). Ook het bovengenoemde onderzoek van Intraval bevestigt dit. De KSA heeft tot dusver de naleving van de zorgplicht bij speelautomaten niet systematisch gecontroleerd. Ook is niet systematisch informatie hierover verzameld; er geldt bijvoorbeeld geen rapportageplicht voor aanbieders. De KSA bezoekt wel nieuwe speelhallen (circa 10 per jaar) en bezoekt speelhallen bij klachten; jaarlijks zo'n 50 bezoeken. Pas in 2016 heeft de KSA een eerste thematisch onderzoek gedaan door middel van een steekproef van 12 speelhallen en speelcasino's. In dit onderzoek, dat overigens niet openbaar is, werd op basis van een steekproef vastgesteld dat de naleving van de zorgplicht bij speelhallen tekortschiet, terwijl Holland Casino er positief uitspringt. Uit het thematisch onderzoek van de KSA blijkt dat de onderzochte ondernemingen vooral een beleid op papier hebben, maar dat dit op de speelvloer nog onvoldoende invulling krijgt.

De KSA signaleert begin 2016 nog enkele andere risico's in de speelautomatensector. Zo stelt ze dat de overstap van *social gaming* naar gokken steeds gemakkelijker gaat; dat er meer speelautomaten komen in horecagelegenheden en dat speelhallen zodanig worden ingericht dat er steeds minder 'bezinningsmomenten' komen om het spel te onderbreken.

Al met al lijken de risico's op kansspelverslaving in de speelautomatensector zeker aanwezig, en wordt preventie hiervan en naleving van de vergunningvoorschriften vooral via zelfregulering bevorderd. De KSA is pas in 2016 nagegaan of de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd en of de zelfregulering ook daadwerkelijk preventief werkt, en heeft nog niet handhavend opgetreden tegen aanbieders van speelautomaten die de zorgplicht niet naleven. Hiervoor heeft de KSA overigens ook beperkte wettelijke mogelijkheden. De KSA heeft inmiddels wel een handreiking opgesteld voor de invulling van de zorgplicht. Gezien de bevindingen in het onderzoek van Intraval en de KSA zelf, is het sterk de vraag of dit voldoende is om een verbetering te realiseren. De KSA wil het aantal contacten met speelhallen opvoeren en geeft hier prioriteit aan, maar het is op dit moment nog niet duidelijk hoe dit wordt geconcretiseerd.

De KSA heeft met het thematisch onderzoek een eerste stap gezet om te bevorderen dat zelfreguleringsmaatregelen serieus op de werkvloer worden doorgevoerd en de bedoelde beleidseffecten hebben. De KSA heeft in de communicatie rond het verbeteren van de naleving van de zorgplicht, de VAN niet betrokken. Dat is een gemiste kans, want de VAN voert onder andere een opleidingsprogramma ten aanzien van de zorgplicht, en kan een belangrijke rol spelen in het concretiseren van de zelfregulering tot in de speelhal.

De KSA ziet tot slot toe op eerlijke reclame. Hiervoor geldt de AMvB Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen van belang (2013), alsmede de gedragscode voor organisatoren van promotionele kansspelen. De KSA heeft aan deze code een bijdrage geleverd. Op 22 februari 2016 heeft de KSA een leidraad gepubliceerd waarin een overzicht staat van de belangrijke wettelijke regels en jurisprudentie rondom reclames voor kansspelen (Kansspelautoriteit, 2016e).

Kansspelaanbieders worden door de KSA actief aangesproken op misleidende reclameuitingen, hoewel stakeholders van mening zijn dat de KSA hierbij niet altijd oog heeft voor het *level playing field*. Toch blijkt bij loterijen uit de nulmeting dat de helft van de loterijen misleidende reclame gebruikt volgens de Reclame Code Commissie. Er is in 2015 één overtreding geconstateerd door de KSA van de BankGiro Loterij, die misleidende reclame maakte. De BGL is hierop aangesproken en de

BGL heeft toegezegd niet langer dergelijke wijze reclame te maken, en de reclame-uitingen gedurende een jaar lang voor te leggen aan de KSA.

De KSA werkt ook samen met de ACM in het signaleren van en optreden tegen oneerlijke handelspraktijken. De ACM geeft hierover signalen door aan de KSA en informeert consumenten zo nodig via Consuwijzer.

Concluderend: Het toezicht op de naleving van de zorgplicht is gericht geweest op Holland Casino, terwijl het toezicht in de speelautomatenmarkt beperkt is geweest en hier voornamelijk is vertrouwd op zelfregulering. In markten met een inherente spanning tussen het winstoogmerk van ondernemingen en risicopreventie, wordt over het algemeen weinig vertrouwen gesteld in zelfregulering en aanbevolen dit te combineren met nalevingstoezicht. In de speelautomatenmarkt is dit pas laat gebeurd, en recent is dan ook gebleken dat de zorgplicht voor verslavingspreventie nog onvoldoende wordt ingevuld. In de online markt komt kansspelverslaving vanzelfsprekend ook voor, maar door het uitblijven van de wet KOA, kan de KSA hier geen rol vervullen door vergunningsvoorwaarden te stellen. De KSA heeft dit gebrek aan mogelijkheden niet gecompenseerd door extra aan consumentenvoorlichting of preventie te doen.

3.4. Beleidsadvisering

De KSA heeft het departement de afgelopen jaren geadviseerd bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving. Voor de wetsvoorstellen KOA, Privatisering Holland Casino en de Wwft heeft de KSA een uitvoeringstoets uitgevoerd. Ook heeft de KSA advies uitgebracht ten behoeve van de modernisering van het Speelautomatenbesluit en over promotionele kansspelen. Tot slot heeft de KSA een wetgevingsbrief uitgebracht. Daarnaast adviseert de KSA informeel. Door de advisering te formaliseren in een wetgevingsbrief, neemt de KSA een onafhankelijke positie in en kan zij behoeften en verzoeken agenderen, waarmee ook stakeholders kunnen worden gemobiliseerd. Daarmee maakt de KSA transparant hoe eventuele beperkingen in haar operationele capaciteit worden veroorzaakt en hoe ze kunnen worden opgelost om de publieke waarde te vergroten. Het is nog te vroeg om de effectiviteit van de wetgevingsbrief van de KSA te evalueren.

In situaties waarin toezicht gehouden wordt op dynamische, globaliserende markten met een grote diversiteit aan spelers en voortdurend nieuwe risico's, wordt in de reguleringwetenschap een flexibel normenkader geadviseerd met open normen, die kunnen worden ingevuld in specifieke toezichtssituaties (*principle-based regulering*). Zowel de KSA als de aanbieders van kansspelen ervaren de huidige en voorgenomen wet- en regelgeving ten aanzien van kansspelen als gedetailleerde regulering van verplichtingen. Dergelijke *rule-based* regulering maakt het niet goed mogelijk om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en risico's in de markt en beperkt de ruimte voor zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid voor de sector. Zowel de KSA, als de geïnterviewde stakeholders, pleiten sterk voor *principle based* regulering, waarbij open normen worden gesteld die de KSA nader kan uitwerken in vergunningsvoorschriften en technische en operationele vereisten. De KSA heeft hier in diverse beleidsadviezen een lans voor gebroken, met name ten aanzien van het Speelautomatenbesluit, maar ook ten aanzien van de wet KOA. De KSA gaf in 2013 bijvoorbeeld aan dat de wet teveel de nadruk legt op regelgeving, en te weinig op de vergunning (KSA 2013).

Vrijwel alle geïnterviewde aanbieders hebben de zorg uitgesproken dat de wet KOA te veel gedetailleerde regelgeving bevat, die de KSA zal belemmeren om in te spelen op de dynamische ontwikkelingen in de markt en nieuwe risico's die zullen ontstaan. De zorg bestaat dat de

mogelijkheden voor de KSA om in de toekomst effectief toezicht te houden, ernstig wordt beperkt. Omdat het wetgevingstraject nog niet is afgerond, en deze evaluatie zich richt op het bestaande wettelijk kader, kunnen wij niet beoordelen in hoeverre deze zorg terecht is. Het is aan de KSA om de wensen ten aanzien van wetgeving blijvend te agenderen middels wetgevingsbrieven.

Conclusie: De deskundigheid van de KSA over toezicht is state-of-the-art. Vanuit die deskundigheid adviseert de KSA over wetgeving, en bepleit ze *principle-based* regulering. In het type markt waarop de KSA toezicht houdt, wordt dit als het meest geschikte kader beschouwd om publieke waarde te realiseren. Het is dan ook van belang dat het departement en de politiek de KSA niet alleen toerusten met de juiste handhavingsinstrumenten zoals met de wet KOA reeds wordt nagestreefd, maar ook met een flexibel en werkbaar normenkader.

3.5 Conclusies

De Kansspelautoriteit heeft als missie geformuleerd ‘Voor het bewaken van een veilig en betrouwbaar kansspel aanbod’. Ze hanteert als uitgangspunt de volgende publieke doelen: het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; en de preventie van kansspelverslaving.

Hoewel de KSA marktordening niet als haar taak beschouwt en zichzelf niet als een marktmeester ziet, ordent de KSA door vergunningen te verlenen wel degelijk de markt en beïnvloedt zij of een veilig en betrouwbaar kansspel aanbod ontstaat. Vergunningverlening is niet gebaseerd op een expliciete visie op marktordening, waarin een balans bestaat tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit. Het huidige aanbod van legale kansspelen is in vergelijking met het online aanbod, minder aantrekkelijk. Overwegingen van de KSA over de omvang van de markt in relatie tot verslavingsprevalentie zijn wij niet tegengekomen.

Het proces van vergunningverlening is transparant en eenduidig. Aanbieders die een vergunning aanvragen, weten waar ze aan toe zijn. De KSA heeft aandacht voor integriteit van vergunninghouders en toetst deze op passende wijze.

De risico-inventarisatie heeft in de eerste jaren van het bestaan van de KSA te weinig zicht geboden op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving, en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen. De diepgang en scherpte van de risicoanalyses kan de komende jaren zeker nog verbeterd worden. Dat geldt ook voor de transparantie ervan. De KSA moet ook nog een slag maken om concrete doelen te stellen en activiteiten te ontplooiën naar aanleiding van de prioriteiten.

De KSA heeft in het toezicht de nadruk gelegd op consumentenbescherming en verslavingspreventie in de loterijenmarkt en bij Holland Casino. De verdeling van aandacht over de verschillende deelmarkten stemt niet overeen met de risico's in de verschillende deelmarkten.

De handhaving van de KSA is onafhankelijk van de politiek of de sector. Waar de KSA handhaaft, is ze effectief. De KSA geeft de voorkeur aan slim interveniëren door barrières op te werpen tegen het faciliteren van illegaal aanbod, boven sanctioneren. Dit is efficiënt en effectief. In de opsporing van illegale kansspelen levert de KSA onmisbare expertise en draagt ze bij aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Het handhavingsbeleid is over het algemeen transparant, maar nadere invulling van de strategie kan nog beter en eerder worden aangekondigd, zodat het beleid ook kenbaar is.

Het streven van de KSA om een coördinerende rol te spelen in verslavingspreventief beleid door de verschillende vergunninghouders en maatschappelijke partners, heeft ze de afgelopen jaren

nog niet waargemaakt. Met name de samenwerking met gemeenten kan nog worden verbeterd. De strategie van de KSA over verslavingspreventie heeft een algemeen karakter, maar bevat geen concrete activiteiten of indicatoren.

De wetgevings- en beleidsadviezen van de KSA over de kansspelregulering weerspiegelen moderne inzichten over markttoezicht. Vanuit haar deskundigheid over toezicht, die *state of the art* is, pleit de KSA voor *principle-based* toezicht. De KSA agendeert zo nodig nieuwe risico's bij het departement ten behoeve van wet- en regelgeving. De kennis over de operationele praktijk en bedrijfsvoering van kansspelaanbieders en over verslavingspreventie, is nog in ontwikkeling.

4. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk concentreren we ons op de vraag of de KSA, gegeven de wettelijke context, doelmatig heeft geopereerd in de periode 2012-2016. Hiervoor is gebruik gemaakt van een groot aantal (soms interne) documenten die zijn verstrekt door de KSA bij aanvang van het onderzoek. Gedurende de onderzoeksperiode kwam het jaarverslag 2016 ter beschikking. Dit document is ook meegenomen in onze beoordeling. Verder is gesproken met een vertegenwoordiger van de Raad van Bestuur (RvB), de controller en hoofd bedrijfsvoering en een ICT deskundige van de KSA. Ook is gesproken met de contactpersoon van het moederdepartement (V&J) die over de financiële sturingsrelatie gaat. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met een controller bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en een controller bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze organisaties zijn benaderd omdat zij bekostigingsmodellen hebben die voor sommige sub-sectoren overeenkomen met het bekostigingsmodel van de KSA. Zij kunnen dus min of meer dienen als een benchmark voor een aantal onderwerpen die aan bod komen in dit hoofdstuk. Tot slot gebruiken we soms ook informatie over andere organisaties die we kennen uit eigen, eerder onderzoek naar zelfstandige bestuursorganen.

Dit hoofdstuk richt zich op een achttal onderwerp die te maken hebben met de (interne) werkprocessen van de KSA. We beginnen met enkele opmerkingen over het juridische kader. Daarna volgen paragrafen over de geleverde prestaties en hoe daarover wordt gerapporteerd, en de inzet van de capaciteit van de organisatie over de verschillende taakvelden. Vervolgens kijken we naar de financiën en de bedrijfsvoering. We gaan dan eerst in op het stelsel van bekostiging; hoe wordt de organisatie bekostigd en welke motieven liggen daaraan ten grondslag? Dan bespreken we het stelsel van planning & control, inclusief de rol die het ministerie van V&J daarbij speelt. De laatste twee paragrafen behandelen de ontwikkeling en het verloop van de kosten van de organisatie en investeringen die zijn gedaan met het oog op de toekomst (m.n. de inwerkingtreding van de wet KOA). Bij de beoordeling van de doelmatigheid bleek namelijk dat enkel terugkijken naar de prestaties in de periode 2012-2016 onvoldoende recht doet aan het functioneren van de KSA. De onzekerheid over het wetgevingsproces voor KOA beïnvloedt keuzes die in de onderzoeksperiode zijn gemaakt.

4.1. Juridisch kader

De Kansspelautoriteit wordt gezien als een zelfstandig bestuursorgaan. Dat blijkt uit de discussie over de positionering van de KSA in het wetgevingstraject (Tweede Kamer, 2009-2010b, p. 8; 29). In de wetgeving zelf is daar echter geen expliciete aanwijzing voor terug te vinden. Volgens respondenten bij het ministerie van Veiligheid en Justitie is een verwijzing naar de kaderwet ZBO niet nodig omdat de KSA een ZBO is dat na de inwerkingtreding van de kaderwet is opgericht, en dan geldt de kaderwetgeving automatisch. Verwijzingen in een specifieke wet naar een generieke(re) wet zouden mede gelet op artikel 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet nodig zijn. In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer 2009-2010b, p. 29) worden inderdaad een aantal relevante artikelen van de kaderwet benoemd onder andere over benoemingsrecht en begroting. In het in februari 2016 gepubliceerde relatiestatuuut worden ook enkele expliciete verwijzingen naar de kaderwet gemaakt. Maar de artikelen over de verantwoording (artikelen 31 tot en met 35 van de kaderwet) en het vernietigingsrecht door de minister (artikel 22), worden in de Memorie van toelichting niet genoemd. Juist bij deze artikelen komen uitzonderingen op integrale toepassing van de kaderwet voor wegens onafhankelijke positionering (art. 22) of vanwege financiële keuzes (met name artikelen 31 en 33) die

een minister wil maken⁶. Het ontbreken van een generieke verwijzing naar de kaderwet ZBO in de instellingswet leidt er ons inziens toe dat men materieel wel kan handelen in de geest van de kaderwet, maar dat hetgeen formeel niet is geregeld mogelijk voor een rechter geen standhoudt.

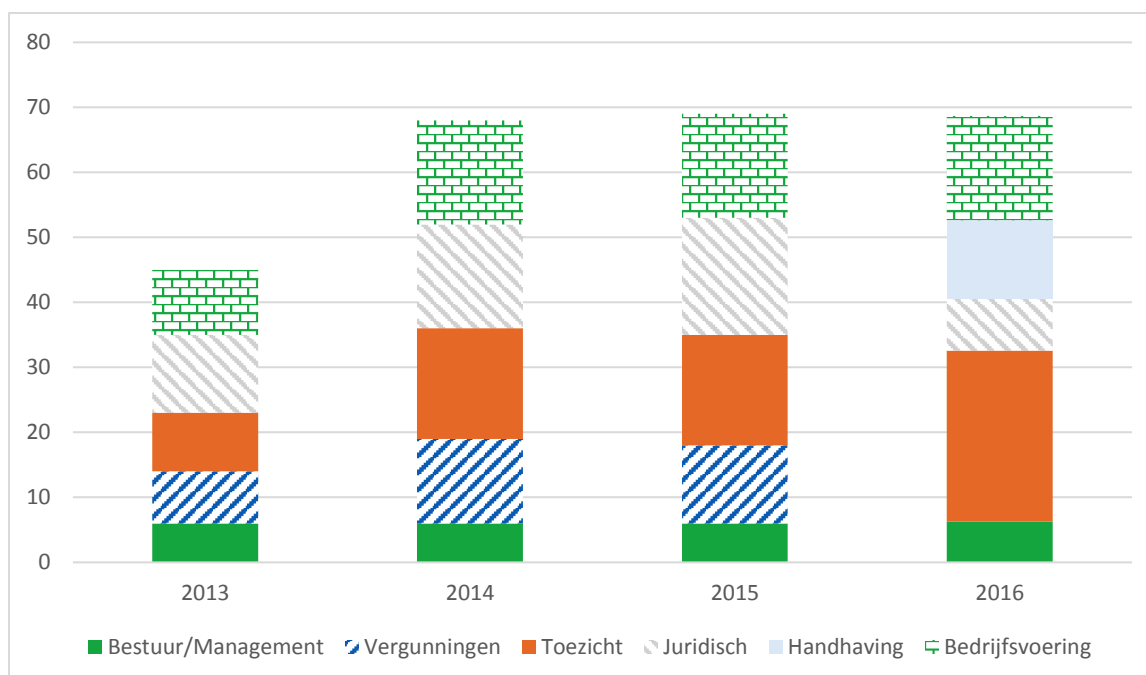
Alhoewel we dus enige reserves hebben over de mate waarin de kaderwet wel of niet van toepassing is op de KSA, zullen we de kaderwet regelmatig noemen in dit hoofdstuk, en ook gebruiken bij de evaluatie van de doelmatigheid van de organisatie.

4.2. Inzet van capaciteit bij de verschillende taken

De afgelopen vijf jaar heeft de KSA zich als organisatie ontwikkeld. In de beginjaren lag de nadruk op de komst van de wet KOA maar toen bleek dat dat langer ging duren dan gedacht, zijn andere activiteiten (weer) opgepakt. Zo is gewerkt aan de risicogestuurde strategie (vergelijk hoofdstuk 3), samenwerking met andere toezichthouders en internationale kansspelautoriteiten, en een nieuwe organisatiestructuur. Incidenten zorgden af en toe voor piekbelasting, bijvoorbeeld rond de vergunningen voor loterijen (artikel 3). Door invulling te geven aan de wettelijke taken en het ontwikkelen van expertise is de KSA gegroeid van een organisatie met 42 FTE naar 69 FTE, waarbij het personeelsbestand sinds 2014 stabiel is gebleven. De verhouding tussen het aantal voltijds en tijdelijke medewerkers is over de jaren heen stabiel gebleven. Gemiddeld 70 procent van de medewerkers had een vaste aanstelling. Naast medewerkers met een vaste of tijdelijke aanstelling maakt de KSA gebruik van een flexibele schil.

Tot halverwege 2016 was de organisatie onderverdeeld in de afdelingen Juridische Zaken en Communicatie (JZC), Vergunningen, Toezicht, en Bedrijfsvoering. Zoals te zien in figuur 4.1., is de stijging van het personeelsbestand redelijk gelijk verdeeld over de afdelingen, waarbij de afdeling Toezicht relatief iets groter is geworden. Mede door toenemende druk om te professionaliseren en de voortgang van de nieuwe wetgeving is er halverwege 2016 besloten om de organisatie te herstructureren van vier naar vijf afdelingen. Sindsdien is de organisatie onderverdeeld in de afdelingen Toezicht & Aanbieder, Toezicht & Consument, Handhaving, Juridische Zaken en Ontwikkeling, en Bedrijfsvoering. Hiermee is voldaan aan de gewenste functionele scheiding tussen toezicht en handhaving, al wordt in de praktijk veel samengewerkt en kennis uitgewisseld, aldus respondenten.

⁶ Zie voor een overzicht van uitzonderingen op toepassing van de kaderwet de evaluatie van de implementatie van de kaderwet (Tweede Kamer, 2011-2012a, bijlage bij 33.147 nr. 2).



Figuur 4.1. Capaciteit KSA (Bron: Jaarverslagen KSA)

Naast de invulling van de wettelijke taken en ontwikkeling van expertise is er een tweetal factoren die een belangrijke rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de formatie: de voorbereiding voor nieuwe wetgeving (KOA) en het toegenomen aantal juridische procedures.

De voorbereiding op de nieuwe wetgeving heeft voor de KSA een impact op het personeel in termen van capaciteit van zowel de vaste en tijdelijke medewerkers als de inhuur van externen. Een deel van de eigen werknemers en extern personeel is sinds het begin bezig in projecten rondom de modernisering van kansspelen. Echter, door de onzekerheid rondom het wetgevingsproces hebben deze projecten ook vertraging opgelopen. Volgens de respondenten hebben de voorbereidingen op de nieuwe wetgeving inmiddels geleid tot een organisatie die is ingericht op kansspelen op afstand, maar deze nog niet kan uitvoeren.

Als gevolg van de onzekerheid rond de nieuwe wetgeving is er een grotere focus ontstaan op juridische werkzaamheden. Een substantiële toename in het aantal juridische procedures zorgt voor druk op het personeelsbestand. Respondenten binnen de KSA geven aan dat er een verschuiving van de aandacht is naar juridische werkzaamheden. Daardoor kunnen er soms capaciteitstekorten ontstaan op andere gebieden en moeten er prioriteiten worden gesteld. Een andere respondent binnen KSA geeft aan dat de KSA niet zondermeer elke claim om capaciteitsuitbreiding, ook als die vanuit de politiek komt, honoreert.

Bij beide factoren is duidelijk dat het daadwerkelijk inwerking treden van de nieuwe wetgeving van belang is voor de ontwikkeling van de formatie. Indien er nog verdere vertraging ontstaat dan komt er echter wel een moment om de formatie en capaciteit van KSA kritisch te heroverwegen, of te herschikken (bv meer investeren in preventie van kansspelverslaving, meer handhaven).

4.2.1. Kennisopbouw

De KSA drijft in belangrijke mate op juristen met relevante expertise. De KSA is voortgekomen uit het ministerie van V&J; ambtenaren gingen mee. Later zijn er ook medewerkers met expertise op het gebied van toezichthouden aangenomen. Verder zijn er opsporingsfunctionarissen met expertise op

het terrein van kansspelautomaten, een taak waarvan men uiteindelijk van oordeel was dat die beter in eigen beheer dan door een andere organisatie kon worden uitgevoerd; voorheen werd dit door Verispect gedaan (Tweede Kamer, 2009-2010c, p. 17). Geleidelijk aan wordt IT-capaciteit en expertise relevanter in de voorbereiding op de nieuwe taken, maar ook om de beveiligde informatie-uitwisseling tussen de onder toezicht gestelden en de toezichthouder tot stand te brengen. Een kritische kanttekening hierbij is dat het maar de vraag is of een organisatie op de schaal van KSA voldoende in staat zal zijn om een eigen ICT expertise te kunnen vasthouden. Daarmee wordt niet gesteld dat KSA zou moeten aansluiten bij de basis-infrastructuur van het Rijk, maar wel dat nagedacht moet worden of de gewenste veiligheidsniveau 's door de eigen organisatie in stand kunnen worden gehouden.

De KSA investeert in de kennis en kunde van het personeel door middel van cursussen, interne discussies en bijeenkomsten. Uit het opleidingsprogramma blijkt bijvoorbeeld dat de KSA een interne toezichtopleiding heeft waarin onder andere *state of the art* inzichten over marktregulering, toezichthouden en het wettelijk kader aan de orde komen, zoals *responsive regulation*. Ook is er ruimte voor discussie aan de hand van stellingen en cases, en *best practices* van andere toezichthouders, zodat wordt bijgedragen aan professionele vorming. Tot slot worden onderwerpen behandeld zoals informele beïnvloeding, de balans tussen straffen en samenwerken, onafhankelijkheid van toezicht, transparantie, kansspelverslaving, de Awb, de WoK, marktregulering en toezichtvaardigheden. Ook wordt geïnvesteerd in kennis van specifieke zaken die nodig zijn voor bijvoorbeeld handhaving en dossiervorming. In de interviews werd bijvoorbeeld gesproken over het verbeteren van de kennis van de bedrijfsvoering (o.a. audits) van kansspelaanbieders, omdat daar in de vergunningen ook vereisten voor gelden. Een ander voorbeeld is de kennis over witwaspraktijken die nodig werd toen deze taak werd overgedragen van de DNB naar de KSA. Respondenten uit de sector geven overigens ook aan dat het personeel van KSA door de relatieve onervarenheid onvoldoende '*streetwise*' is en niet goed weet hoe de sector daadwerkelijk functioneert.

Tot slot kan vermeld worden dat de KSA in december 2015 vier research partners aan zich verbonden heeft met expertise op verslavingspreventie, juridische en economische aspecten van regulering en toezicht, en op het terrein van criminaliteit en nalevingstoezicht:

- Dick de Bruin (ontwikkelingspsycholoog), directeur van CVO Onderzoek, Training & Advies.
- Saskia Lavrijssen (jurist), hoogleraar bij Tilburg Law School en Tilburg Law and Economic Center (TILEC), Tilburg University.
- Joost Poort (econoom), universitair hoofddocent bij het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam.
- Karin van Wingerde (criminoloog), universitair docent Criminologie, Erasmus School of Law, Erasmus University Rotterdam.

Deze vier externe experts hebben de KSA ondersteund met bijdragen aan de Interne Toezichtopleiding, het organiseren van Tafel van 11 sessies, advisering en consultatie bv. t.a.v. van interne stukken, en input op consultatieversies van de verslavingsstrategie en de evaluatiecriteria. Een interne evaluatie geeft aan dat de samenwerking door medewerkers als buitengewoon nuttig wordt ervaren, en dat men veel kennis heeft opgedaan door de research partners te bevragen. De research partners leveren dus een belangrijke bijdrage aan de professionaliteit van de KSA.

Conclusie: de KSA investeert veel in kennisopbouw maar kan op een aantal punten zeker nog verbetering bereiken, met name als het gaat om het inhuren van meer '*streetwise*' medewerkers. Ook op specifieke gebieden, zoals IT en kennis van de bedrijfsvoering van kansspelaanbieders, is nog winst te behalen.

4.3. Prestaties

In deze paragraaf bespreken we de wijze waarop wordt gerapporteerd en wat er wordt gerapporteerd door de KSA over de eigen prestaties. Wanneer we over prestaties van KSA spreken, dan moeten we ons beperken tot output gegevens. Er zijn geen structurele gegevens aanwezig over *outcomes*, bijvoorbeeld over kansspelsverslaving.⁷ Uit het jaarverslag 2016 blijkt wel dat er een evaluatie over de aanpak over dit onderwerp is geweest (Kansspelautoriteit, 2016c, p. 33) waar nog verdere opvolging aan gegeven wordt. De onderzoekers hebben dit rapport niet meer kunnen verwerken. We kijken eerst naar de rapportage over prestaties en daarna naar de rapportage over financiën en personeel.

4.3.1. Output

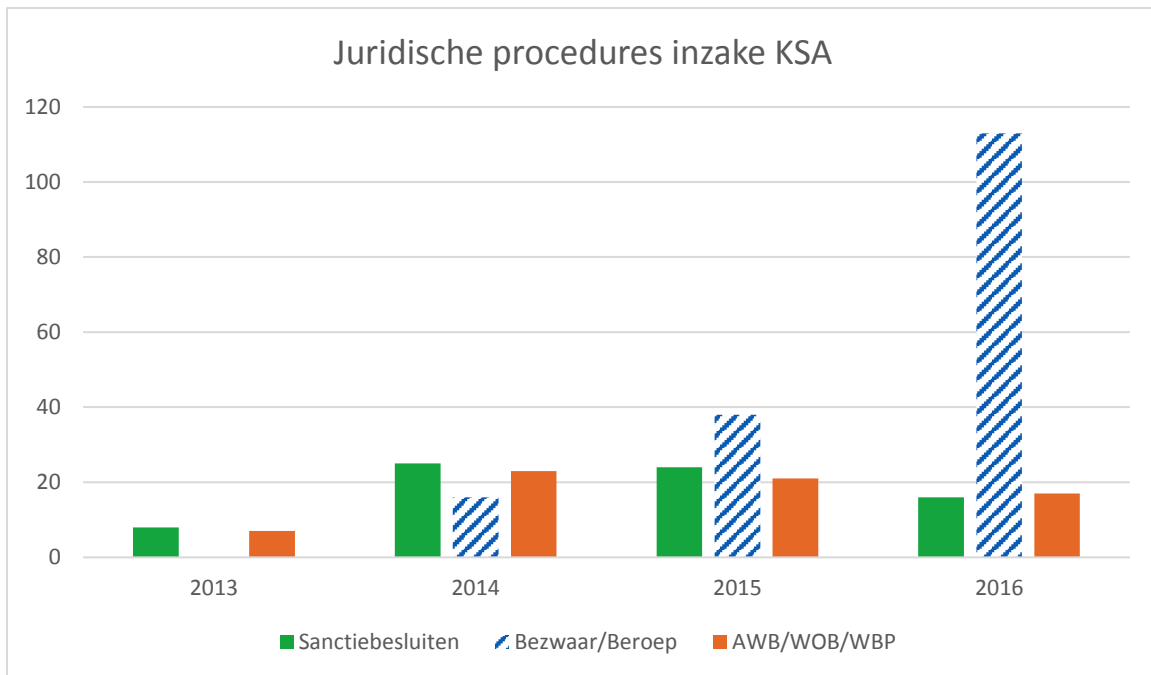
Vanaf 2013 wordt er via kwartaalrapportages vermeld welke ontwikkelingen ten aanzien van de prestaties gaande zijn. De prestatierapportages zijn vooral grafisch. Er ontbreekt een nadere toelichting bij de rapportages. Inhoudelijk gezien raken de rapportages vooral de kernprocessen voor de verschillende toezichtactiviteiten: contacten met burgers en bedrijven, vergunningverlening en procesinformatie over de verschillende onderdelen van de kansspelmarkt afzonderlijk. Interne rapportages laten ook gegevens over bijvoorbeeld ziekteverzuim zien.

In 2016 is wel een nieuw onderdeel aan de prestatie-rapportage toegevoegd: de voortgang van juridische procedures. Gezien de problematiek waar KSA voor staat, is die informatie zeker relevant. Het laat zien dat er een substantieel aantal beroepszaken (31) nog in behandeling is. Dat is een constatering zonder oordeel. Zoals hierboven al aangegeven: het ontbreken van een schriftelijke toelichting bij de cijfers maakt het lastig een goed beeld te vormen van de echte problematiek.

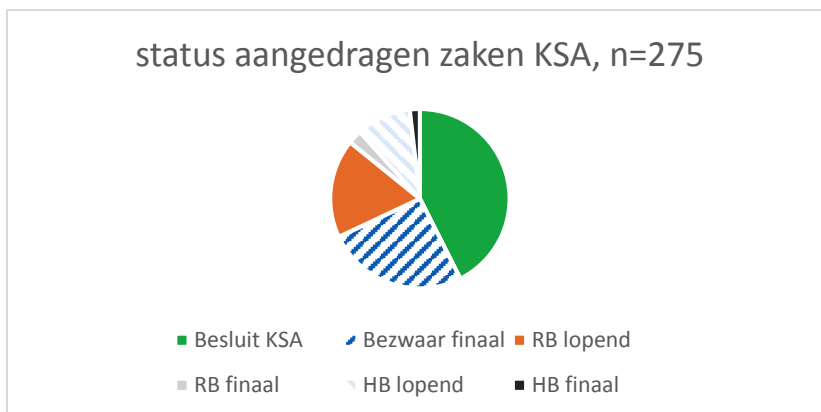
Figuur 4.2. laat de ontwikkeling in bezwaar- en beroepsprocedures zien. De werklast daarvan neemt substantieel toe. Van de 113 gevallen in 2016 zijn er 80 die betrekking hebben op bezwaarzaken rondom een vergunning. Er was op de bezwaarzaken ultimo 2016 geen werkvoorraad meer. Wel waren er nog 31 beroepszaken na sanctiebesluiten in behandeling. De KSA maakt in de rapportages onderscheid tussen bezwaar/beroepszaken op individuele sanctie- en vergunningbesluiten en meer algemene vraagstukken rondom rechtsbescherming zoals de klachten op grond van de Algemene wet bestuursrecht, bescherming persoonsgegevens en de Wet openbaarheid van bestuur. Dat onderscheid wordt ook in de figuur gereflecteerd.

De afhandeling van de juridische procedures laat over de gehele periode het volgende beeld zien (zie figuur 4.3.). In totaal zijn 275 zaken, hoofdzakelijk sanctie- en vergunningbesluiten ter besluitvorming aan de KSA voorgelegd. Daarvan werden er vervolgens 76 voorgelegd bij de rechter. Van die 76 zaken staan er eind 2016 nog 31 open en zijn er 45 afgehandeld in eerste instantie. De afgehandelde zaken leidden in 21 zaken tot een vervolprocedure. Daarvan zijn er tot eind 2016 5 afgehandeld en zijn 10 nog niet onherroepelijk in de zin dat de termijn voor hoger beroep nog niet was verlopen. De hoger beroep zaken gaan vooral over vergunningverlening.

⁷ Meten van kansspelsverslaving is een moeilijke kwestie, waarbij rapporteren in een P&C cyclus van KSA moeilijk past. Denkbaar zou zijn om met instellingen voor verslavingszorg afspraken te maken en hun informatie over aantallen gokverslaafden die onder behandeling staan in beeld te brengen en vervolgens trends te volgen. Daarmee is overigens nog geen causale relatie tussen verslaving en inzet KSA gelegd, maar wordt een beeld van de problematiek geschetst.



Figuur 4.2. Aantallen afgehandeld juridische kwesties in verband met KSA

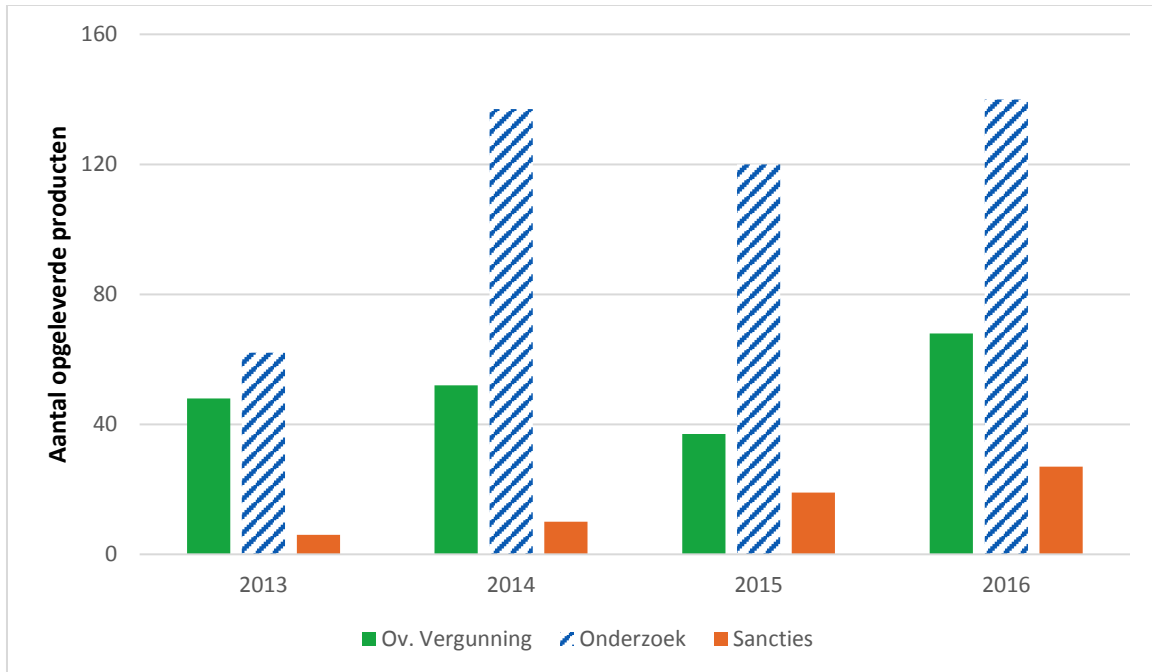


Figuur 4.3. Status aangedragen rechtszaken. bron: interne gegevens KSA

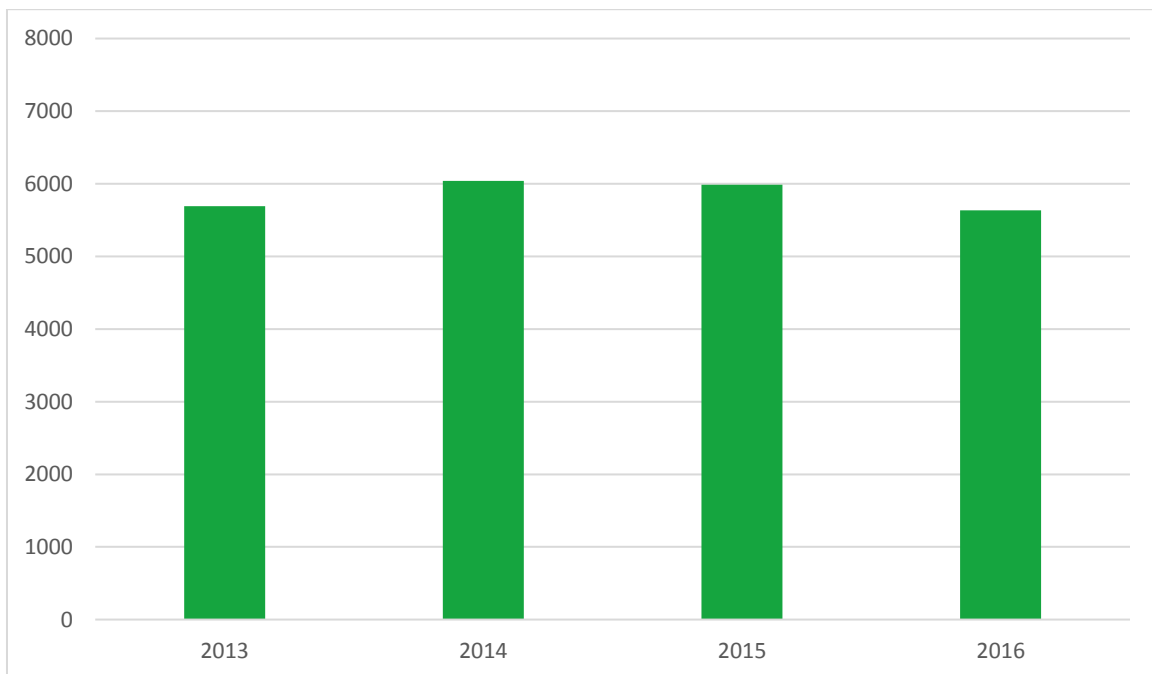
Uit de cijfers van de KSA is over 38 definitief afgehandelde zaken⁸ af te leiden dat 19 zaken tot een voor de KSA negatieve uitspraak hebben geleid. Al deze zaken hadden betrekking op kwesties rond vergunningverlening bij loterijen en aanverwante spelen. De 19 zaken die gewonnen werden, zijn inhoudelijk van een heel andere orde: het gaat in 13 gevallen om zaken rond sancties, 3 zakelijke geschillen en 3 vergunning gerelateerde zaken. Wanneer we daarbij het aantal besluiten in bezwaarprocedures inzake vergunningen in de periode 2012-2016 in acht nemen (n=205, excl. kansspelautomaten), dan valt op dat in juridische zin de vergunningverlening een substantieel knelpunt is. Hierbij kan worden opgemerkt dat tijdens de plenaire behandeling van de wetgeving in december 2011 op opmerkingen van de PvdA fractie door de staatssecretaris werd gesteld dat hij zich er van bewust was dat rechtszaken een substantiële claim op juridische capaciteit van de organisatie kunnen doen.

⁸ Getallen wijken soms af door verschillen in meetmomenten van rapportages. Voor de beeldvorming zijn die afwijkingen in aantallen van beperkte betekenis.

Ook bij de werkprocessen van de KSA zelf is een toename van activiteiten in de tijd te zien. Het aantal vergunningen voor speelautomaten blijft min of meer stabiel, maar andere vergunningen, uitgevoerde onderzoeken en daaruit voortvloeiende sancties nemen zichtbaar toe. Figuur 4.4. geeft een overzicht van de prestaties van de KSA.



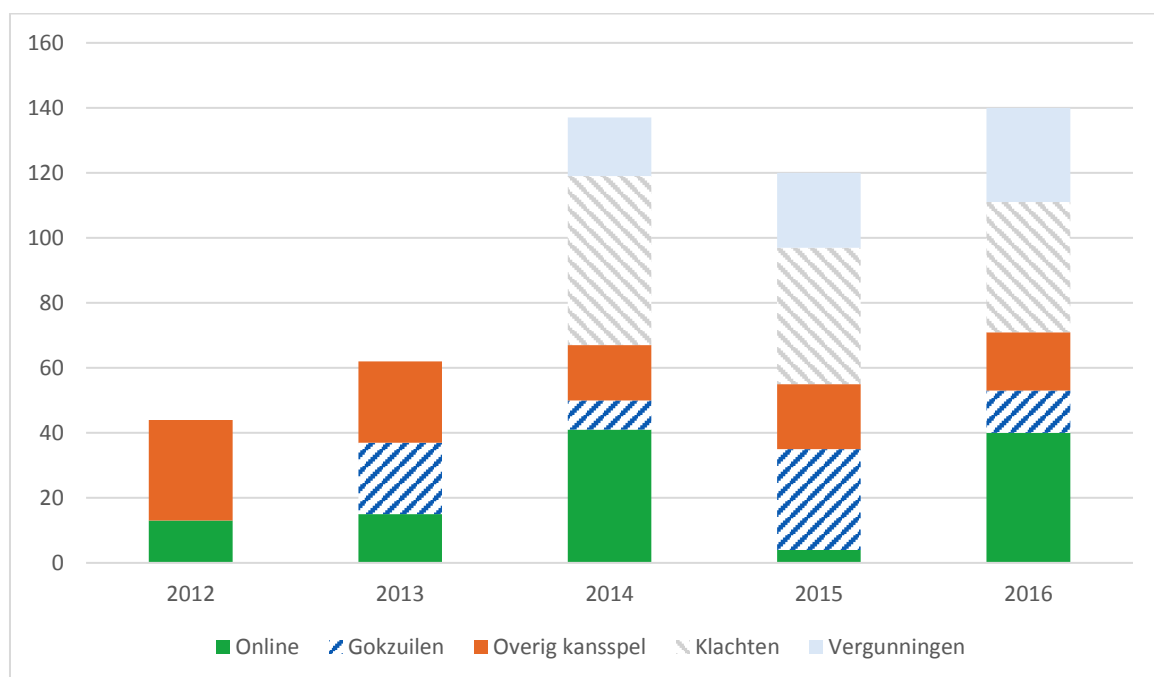
Figuur 4.4. Productie KSA exclusief speelautomaten vergunningen (bronnen: jaarverslagen en Q4 productierapportages)



Figuur 4.5. Aantal afgegeven vergunningen voor speelautomaten (bronnen: jaarverslagen en Q4 productierapportages)

De afgifte van vergunningen voor speelautomaten is een veelvoud van de overige opgeleverde producten. Daarom is het aantal afgegeven vergunningen voor speelautomaten in een afzonderlijke grafiek weergegeven (figuur 4.5.).

De door de KSA uitgevoerde onderzoeken kunnen verder worden uitgesplitst in onderzoeken naar (illegale) online activiteiten, gokzuilen, overige kansspelen, klachten over kansspelautomaten en onderzoeken naar exploitatievergunningen (figuur 4.6.). Deze uitsplitsing is gebaseerd op de jaarstukken van KSA zoals openbaar gepubliceerd. In de door KSA aangeleverde stukken zijn soms andere cijfers vermeld. Aangezien wij niet kunnen vaststellen of die interne cijfers op enigerlei wijze zijn getoetst, kiezen we voor presentatie van in de jaarstukken opgenomen cijfers vanaf 2014. Daarvan mogen we aannemen dat de accountant ten minste een marginale toets op de opgenomen cijfers heeft gedaan. Dat er verschillen in cijfers zijn, is overigens een aanduiding dat de planning & control van KSA nog in ontwikkeling is.



Figuur 4.6. Aantallen onderzoeken rondom naleving en handhaving (bron: jaarverslagen KSA vanaf 2014)

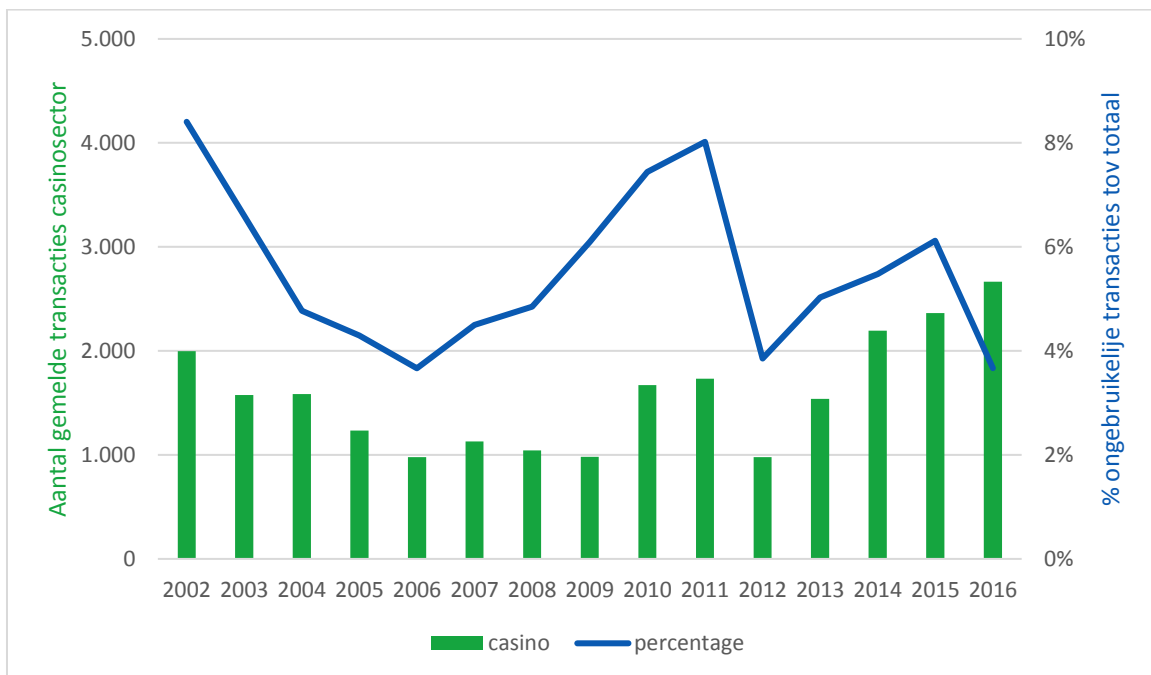
Een voorlopig beeld dat uit de aantallen onderzoeken ontstaat is dat het aantal onderzoeken op de directe naleving van kansspelwetgeving vanaf 2013 relatief stabiel op 60-80 onderzoeken ligt. De verdeling over de aandachtsgebieden verschilt substantieel. Klachtenonderzoek en onderzoek naar vergunningen vormt ongeveer de andere helft van de uitgevoerde onderzoeken. Harde conclusies verbinden aan drie tot vier jaar onderzoekscijfers is wat prematuur, zeker gezien de onzekerheden in de wetgeving die er nog is.

Buiten de nalevingsonderzoeken die hierboven zijn vermeld, komt uit de interne gegevens van KSA naar boven dat in 2014 in totaal 22 onderzoeken naar het bevorderen van online kansspelen zijn gedaan.

De KSA houdt toezicht op de naleving van de Wwft door de casino's⁹. De organisatie zelf laat daar geen gegevens over zien in de periodieke rapportages. De Financial Intelligence Unit van de politie

⁹ In de praktijk betekent dit meldingen door de verschillende casino's van Holland Casino.

rapporteert in haar jaarverslagen over het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties op grond van de Wwft. De onderstaande figuur 4.7 laat die cijfers zien voor de gehele rapportageperiode. Hierbij dient te worden aangetekend dat het gaat om meldingen door de casino's zelf, dus niet door de KSA. Welke rol de KSA speelt bij de volume-ontwikkeling van het aantal meldingen is in dit onderzoek niet expliciet aan de orde gekomen. Het grillige verloop van het aantal meldingen en de generieke toename van het aantal meldingen in de laatste jaren duiden wellicht op meer algemene bekendheid met de meldingsplicht.



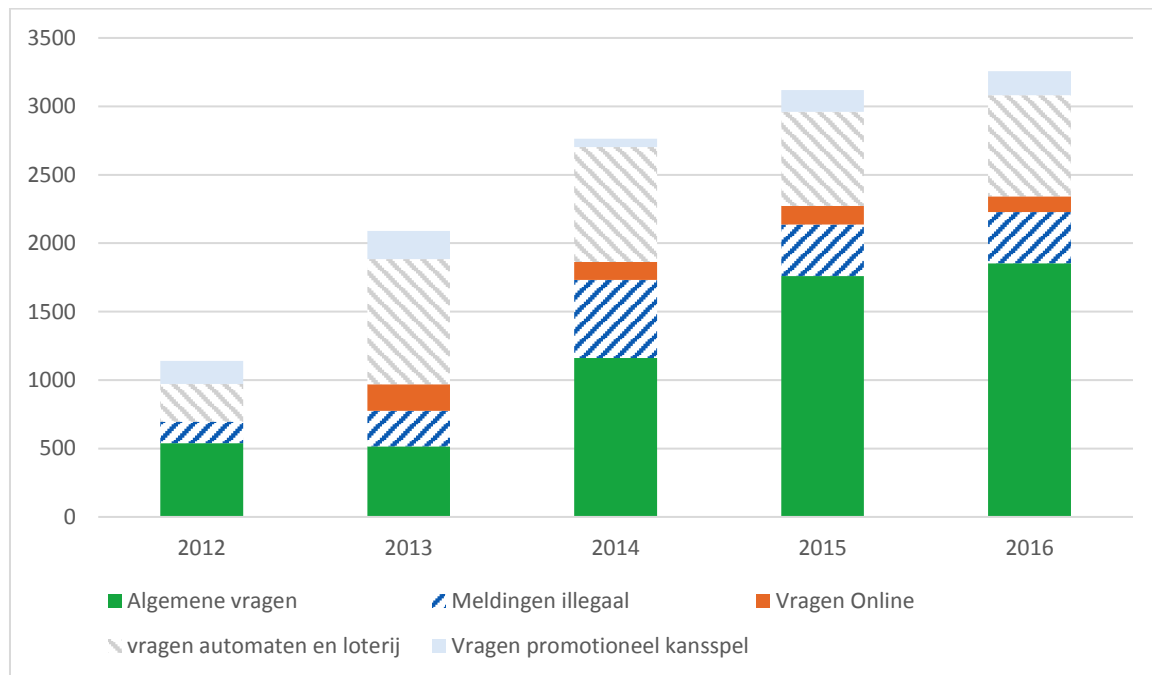
Figuur 4.7. Gemelde ongebruikelijke transacties exclusief money transfers (bron: jaarverslagen FIU)

Alhoewel niet tot de categorie onderzoek behorend, noemen we hier ook dat in de jaren 2013-2015 in totaal 28 Kamervragen afgehandeld die ook de nodige capaciteit van de organisatie hebben gevraagd. In 2016 waren er volgens de rapportages van de KSA geen Kamervragen waar de KSA actief heeft bijgedragen aan de beantwoording.

Een laatste categorie van aandacht zijn de contacten met burgers (figuur 4.8.). Hiervoor steunen we wel op interne gegevens die door de KSA zijn aangeleverd omdat de jaarstukken geen verfijnde informatie verstrekt. Globaal worden er jaarlijks 2000-3000 vragen gesteld, waarvan ongeveer 100 per jaar afkomstig zijn van de pers. De inhoudelijke onderverdeling van die vragen is te zien in figuur 4.8. Uit deze reeks is als voorlopig conclusie af te leiden dat KSA voor het gewone publiek meer zichtbaar lijkt te worden. Het aantal algemene vragen stijgt terwijl het aantal inhoudelijk gerichte vragen min of meer stabiel lijkt te zijn.

In de communicatieve sfeer heeft de KSA naast de klantcontacten vooral instrumenten als richtlijnen en informatiebrieven ter beschikking. Zonder hier volledig te willen zijn, noemen we *factsheets* over onder andere winstkansen, sancties, kansspelbeleid in algemene zin, de kansspelheffingen. Ook zijn er op diverse onderwerpen zoals online aanbieden, handhavingsbeleid, gokzuilen en verslavingspreventie beleidsnota's en werkinstructies geformuleerd. Vanuit productie-perspectief is dit eenmalige output die periodiek zal moeten worden onderhouden. Op de effecten van dergelijke documenten wordt elders in dit rapport ingegaan.

Conclusie: de output van de KSA is relatief stabiel, met uitzondering van de recente stijging in het aantal rechtszaken.



Figuur 4.8. Contacten met burgers (bron: jaarverslagen KSA)

4.4. Bekostiging

We bespreken de bekostiging van de KSA omdat de private bekostiging van de KSA ook inhoudt dat er geen directe toepassing van het budgetrecht door het Parlement is zoals dat bij ZBO's die via de rijksbegroting worden bekostigd veel sterker het geval is. Bovendien hebben we uit de gesprekken met zowel het ministerie als de KSA gemerkt dat de wetgeving over de bekostiging min of meer als gegeven wordt beschouwd. De baten van KSA lijken daarmee min of meer een sluitpost. Respondenten gaven ook aan dat vooral wordt gekeken naar de hoogte van de baten in vergelijking met de baten van voorgaande jaren. Ook onder de wet KOA ligt de bekostigingsgrondslag in de wet vast. Gezien de bevindingen over de praktijk van planning & control (hierna) en de bijsturing op bekostiging bestaat het risico dat wanneer de wet KOA eenmaal van kracht is, het relatieve aandachtsmodel van agendavorming (Akkerman et al., 2014, p. 58-59) aan de orde kan komen. Vanuit het relatieve aandachtmodel betekent dat dat het risico bestaat dat er relatief weinig politiek bestuurlijke bereidheid zou kunnen ontstaan om, als de basiswet eenmaal van kracht is, nog bestuurlijke aandacht te besteden aan een bedrijfsvoeringstechnische kwestie.

De KSA is een relatief klein zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een omzet van €8,5 mln. bij een bezetting van 69 FTE in 2016. In het eerste volledige jaar waarin de KSA actief was, had de organisatie 42 FTE in dienst en kende de organisatie een omzet van € 8,0 mln. De jaarrekening van KSA sloot alle jaren van de onderzoeksperiode af met een positief resultaat. Ultimo 2016 bedraagt het eigen vermogen € 3,7 mln. op een balanstotaal van € 9,7 mln. Hierbij dient te worden aangetekend dat € 3,3 mln. betrekking heeft op een wettelijke reserve voor investeringen die te maken hebben met de voorbereidingen op de introductie van de wet KOA. We komen hier in paragraaf 4.6 op terug. Verder

is er volgens de jaarrekening 2016 een bestemmingsreserve voor het project Cruks van € 0,5 mln. Hierop zijn in 2016 geen mutaties geweest. De algemene reserve is € 0,1 mln. negatief.

De KSA wordt volledig bekostigd door de sector zelf. Deze vorm van bekostiging is op zichzelf niet vreemd: ook het toezicht door DNB en AFM op de financiële sector, het toezicht van ILT/AW op woningcorporaties en het toezicht op netwerksectoren Vervoer, Energie en Telecom bij ACM wordt op deze manier bekostigd. Andere toezichthouders zoals de Onderwijsinspectie, Inspectie voor de gezondheidszorg, NZA en overige afdelingen van ILT worden volledig uit de begrotingen van de verantwoordelijke ministeries bekostigd.

De bekostiging van de KSA valt in twee componenten uiteen, de zogenaamde vergoedingen en de kansspelheffingen. In de kern zijn de vergoedingen betalingen voor afgegeven vergunningen en is de kansspelheffing een instrument om de resterende dienstverlening te bekostigen. Tabel 4.1. geeft een overzicht van de bekostiging in de loop van de tijd.

Tabel 4.1. Bekostiging van de KSA op rekeningbasis (* € 1.000). Bron: jaarrekeningen KSA

	2012*	2013	2014	2015	2016
Vergoedingen	829	1.048	1.237	1.135	1.228
w.v. Vergunningverlening	120	156	124	101	167
w.v. Toezicht en merktekens automaten	709	892	1.113	1.034	1.061
Heffingen	5.125	6.993	6.992	7.005	7.316
Totaal	5.954	8.041	8.229	8.140	8.544
* Cijfers over 2012 betreffen periode april tm december 2012					

In dit overzicht vallen een paar zaken op. De bekostiging uit vergunningverlening is ten opzichte van de totale omzet beperkt. Verder is er een afzonderlijke bekostiging van toezicht op en het verstrekken van merktekens voor kansspelautomaten (artikel 6 Speelautomatenbesluit 2000). Voor grote¹⁰ loterijen en casinospelen (art 27 WoK) is er geen afzonderlijke bekostiging buiten de heffingen.

4.4.1. Grondslag bekostiging van het toezicht

De wettelijke grondslag voor de heffingen is te vinden in artikel 33e.1 van de WoK. In het wetsartikel wordt gesproken over een heffing van ten hoogste de geraamde bedragen. Het wetsartikel verwijst terug naar artikel 33b WoK waarin alle taken, inclusief vergunningverlening door de KSA staan opgesomd. Artikel 33e.1 is sinds de oprichting van de KSA tot 1 april 2016 bij de overdracht van taken voor de Wwft niet gewijzigd. Belangrijk in de wettelijke bepalingen is dat de kansspelheffing niet meer mag bedragen dan ten hoogste de geraamde kosten van de KSA. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel introductie KSA staat de volgende passage te lezen (Tweede Kamer, 2009-2010b, p. 26):

De hoogte van de heffing hoeft niet gerelateerd te zijn aan de directe kosten die het overheidsorgaan ten aanzien van een specifieke kansspelaanbieder maakt, maar de totale opbrengst kan niet hoger zijn dan de geraamde kosten van de kansspelautoriteit bij de uitoefening van het toezicht in één kalenderjaar maakt.

De toelichting spreekt alléén van kosten van toezicht, de wettelijke formulering raakt alle taken. Aangezien de feitelijke baten van de KSA voor de uitvoering van haar taken bestaan uit heffingen en vergoedingen voor vergunningen, roept deze tegenstrijdigheid tussen wet en toelichting vragen op. Als de heffing voor alle taken is bedoeld, dan zou een afzonderlijke vergoeding voor vergunningen niet

¹⁰ Niet zijnde loterijen op grond van artikel 3 Wet op de Kansspelen.

nodig zijn. Als bedoeld is dat de heffing alléén het toezicht raakt, dan zou de heffing gebaseerd moeten zijn op de begrote kosten van de KSA minus de te maken kosten voor vergunningverlening. Dat laatste benadert de praktijk het beste.

Verderop in de artikelsgewijze toelichting wordt uitgelegd waarom voor heffing op basis van fysiek meetbare grondslagen en risicoprofielen is gekozen. De bedragen van de heffing zijn in de wet vastgelegd en vallen buiten de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit. Als het totaal van de heffingen niet meer mag bedragen dan de begrote uitgaven van de KSA¹¹, dan is het opnemen van bedragen voor de kansspelheffing in de wet een bepaling die vragen oproept. Het vastleggen van bedragen in de wet is op jaarbasis onafhankelijk van de voor een kalenderjaar geraamde begroting van de KSA, tenzij de wet elk jaar wordt aangepast aan de begroting. Als alternatief zou er een aanpassingsmechanisme moeten zijn om de in de wet genoemde bedragen te kunnen laten aansluiten op de begroting van de KSA. In de wet is een bepaling opgenomen waarin de minister de mogelijkheid heeft om de bedragen bij ministeriële regeling aan te passen (art 33f.9 WoK). Respondenten binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie geven aan dat van die bepaling nooit gebruik is gemaakt. Ook een bepaling over een egalisatiereserve staat niet in de wet of in het relatiestatuu.

Verder geldt dat bij het vastleggen van bedragen in de wet, het volume van aanbieders en meer specifiek het aantal eenheden van de heffingsgrondslag (art 33f onder 1 en 2) bepalend is voor de feitelijke opbrengst van de kansspelheffing. Ook dit leidt tot afwijkingen in de opbrengsten uit de kansspelheffing en zou gelet op de bedoeling van de wet ook tot een jaarlijkse aanpassing kunnen leiden.

De wetgever heeft voor de KSA verder bepaald (art 33e onder 3¹²) dat een heffing voor het toezicht dat nodig is voor de naleving van de wet voorkoming witwassen (Wwft) afzonderlijk in rekening dient te worden gebracht bij de sector casino's. De wetstekst spreekt nadrukkelijk van een *aanvullende kansspelheffing* en verwijst alleen naar speelcasino's op grond van de Wwft. Dit zou moeten leiden tot een afzonderlijke heffingsgrondslag omdat andere op grond van de WoK onder toezicht gestelde partijen buiten het bereik van de Wwft blijven, maar die grondslag is in de wet afwezig. Omdat de tarieven voor de kansspelheffing niet zijn aangepast in de loop van de tijd kan dus ook niet formeel worden vastgesteld dat het toezicht voor de Wwft in de tarieven is verwerkt.¹³

Bij andere toezichthouders is veelal wel een mechanisme om te voorkomen dat te veel heffing wordt betaald. Bij de ACM geldt bijvoorbeeld dat de heffing wordt gebaseerd op de uitgaven van de ACM in het voorafgaande jaar (art 9 Besluit Doorberekening kosten ACM). Bij de ILT/AW geldt volgens onze gesprekspartner dat overschotten of tekorten worden verrekend in de heffing van het volgende jaar. In de luchtvaartsector geldt bij de Luchtverkeersleiding (LVNL) dat via een egalisatiereserve tarieven voor de sector min of meer gelijk blijven (LVNL, 2015, p. 148). Ook de AFM hanteert een verrekeningsmechanisme (AFM, 2015, p. 139), waarbij het saldo uit het voorafgaande boekjaar wordt verrekend met de heffing die op grond van de nieuwe begroting zou mogen worden berekend. Bij AFM en DNB is ook wel een expliciete bepaling over de verwerking van overschotten opgenomen (art 13 Wet bekostiging Financieel Toezicht). Bij DNB, AFM en ACM worden wel jaarlijkse ministeriële regelingen vastgesteld. In paragraaf 4.6 over de kostenstructuur staan de saldi genoemd die bij de KSA verrekend hadden moeten worden als er een verrekeningsmechanisme zou zijn geweest. Op deze plaats is het voldoende om te stellen dat als er geen kosten voor KOA zouden zijn geweest, er elk jaar

¹¹ Al dan niet na aftrek van de kosten voor vergunningverlening

¹² Wet op de Kansspelen zoals die geldt vanaf 1 april 2016.

¹³ We kunnen wel vaststellen dat de baten van KSA in alle jaren hoger lagen dan de lasten bij de gekozen verwerking van de projectkosten voor de wet KOA.

overschotten zijn geweest. Kortom, betalen de huidige onder toezichtgestelden niet voor iets waar ze niet allemaal mee te maken krijgen?

In de kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen is geregeld dat zelfstandige bestuursorganen een egalisatiereserve moeten aanhouden. In het relatiestatuuut Kansspelautoriteit wordt wel verwezen naar een aantal financiële bepalingen uit de kaderwet, maar de bepaling over egalisatiereserves (art 33 kaderwet ZBO) wordt niet genoemd. Met het ontbreken van een inhoudelijke bepaling over een egalisatiereserve en in het bijzonder een bepaling over de maximale hoogte daarvan blijft onduidelijk waar de grenzen van de wettelijke bepaling over kostendekking liggen. Met andere woorden: mag de egalisatiereserve 5% zijn zoals bij de regeling Agentschappen 2013 aan de orde is, of moet die hoger of lager zijn voordat middelen met de sector worden verrekend? Of past eerder de hierboven beschreven systematiek van AFM, DNB en ILT/AW wellicht beter? Aangezien de kaderwet ZBO geen norm stelt voor de egalisatiereserve is hierover voor de KSA niets geregeld.

Feitelijk had de KSA tot en met 2015 een egalisatiereserve. Het uiteindelijke gevolg van de financiële regelgeving en de prudente uitvoeringspraktijk is dat uit de balans per 31 december 2016 van de KSA blijkt dat er een eigen vermogen is opgebouwd van €3,7 mln. Vooralsnog is dat vermogen voor een belangrijk deel een wettelijke reserve voor de gevolgen van de wet KOA. Maar als die wet van kracht wordt en KSA mag de geactiveerde kosten van de voorbereiding en de ICT gaan doorberekenen, dan verschuift de wettelijke reserve naar een algemene en daarmee vrij beschikbare reserve. Op zijn laatst dan komt de vraag over normering van de egalisatiereserve aan de orde en hoe het vrij beschikbare vermogen moet worden verdeeld tussen de belastingplichtigen, de KSA en de staat. Mocht de wet KOA niet doorgaan, dan moet de gehele investering worden afgeschreven en daalt de reserve van KSA tot nul. Dan is de feitelijke conclusie dat de huidige onder toezicht gestelden hebben betaald voor de voorbereiding van toezichtsprocessen die hen slechts gedeeltelijk of helemaal niet zouden gaan raken.

4.4.2. Vergoeding speelautomaten

Uit de toelichting bij de jaarrekeningen blijkt dat de opbrengsten uit vergoedingen voor een deel bestaan uit een vergoeding voor het toezicht op kansspelautomaten en vergoedingen voor merktekens. Deze toelichting roept vragen op, aangezien het toezicht juist zou moeten worden betaald uit de kansspelheffing. Artikel 33f onder 2b, 2c en 2d benoemt nadrukkelijk kansspelautomaten als een element van de heffingsgrondslag. De heffing voor merktekens en toezicht (artikel 6 Speelautomatenbesluit) raakt de exploitatie van kansspelautomaten en gaat niet om een vergoeding die betrekking heeft op de toelating van een model kansspelautomaat (artikel 30r van de wet en artikel 17 van het Speelautomatenbesluit 2000). Dat er een vergoeding voor vergunningverlening wordt gevraagd is op zichzelf niet problematisch. Maar hier lijkt sprake te zijn van een samenloop van heffingen voor toezicht. De wetgever maakt niet duidelijk, ook niet in de memorie van toelichting bij de wet, waarom afzonderlijk zou moeten worden betaald voor toezicht op exploitatie van kansspelautomaten. Omdat degene die een kansspelautomaat exploiteert ook belastingplichtige is voor de kansspelheffing, waarin ook de kosten van het toezicht van de KSA zijn opgenomen, lijkt hier sprake te zijn van een dubbele heffing voor het toezicht op kansspelautomaten.

4.4.3. De vervuiler betaalt?

De bovengenoemde aspecten van de bekostiging zijn technisch van aard. Er is wellicht ook een meer principiële kant aan de heffingsgrondslag van de kansspelheffing te onderkennen die overigens ook in

het politieke debat bij de instelling van de KSA aan de orde was. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel rond de introductie van de KSA stelt het volgende:

Voorgesteld wordt de kosten van de kansspelautoriteit door de kanspelsector te laten dragen. Immers de legale aanbieders van kansspelen hebben van de overheid een exclusief recht gekregen. In dat licht is het gerechtvaardigd dat de overheid voorwaarden stelt aan de wijze waarop zij hun activiteiten uitvoeren, onder meer ten aanzien van het tegengaan van de negatieve aspecten en het toezicht daarop.

De redenering lijkt sterkt te worden beheerst door een benadering waarin de KSA als marktmeester optreedt in – in dit geval – de kanspelsector. Als de KSA daadwerkelijk de marktmeester voor een beperkt aantal aanbieders¹⁴ is, dan is er een zekere analogie met het werk van de ACM in de drie eerder genoemde toezichtskamers en het werk van AFM en DNB in de financiële sector. Maar als de primaire rol van de KSA eigenlijk consumentenbescherming en uitsluiting c.q. opsporing van illegale activiteiten is – zoals de meeste respondenten aangeven, vergelijk hoofdstuk 6 – is dan niet eerder het algemene belang overheersend? Dan zou naar analogie van het werk van ACM op het terrein van fusies en kartelvorming of van de ILT bij hun toezichtstaken buiten de corporatiesector wellicht een bekostiging uit de algemene middelen meer voor de hand liggen. Dit argument wordt nog versterkt doordat de kanspelsector met de kansspelbelasting sowieso al met een extra fiscale aanslag wordt geconfronteerd ten opzichte van ‘gewone’ ondernemingen.

Dit onderwerp is uitgebreid in de Tweede Kamer bij de behandeling van de wet aan de orde geweest. De fracties van CDA, PvdA en VVD hebben daar kritische noten over gekraakt. De kern van het antwoord van het kabinet was, dat heffing via de kansspelbelasting zou leiden tot een betaling door spelers en niet door aanbieders. Deze argumentatie roept vragen op wanneer in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel KOA wordt gesteld dat kansspelbelasting wordt geheven over het bruto speelresultaat van de aanbieder, dat wil zeggen nadat uitkeringen aan spelers zijn gedaan (Tweede Kamer, 2009-2010b, p. 26). Een nevenargument was dat de begrotingsregels met strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten heffing via belasting niet toelaten (Tweede Kamer, 2009-2010c, p. 26-27). De vraag is of de huidige ontwikkelingen in de online kansspelmarkt thans nog tot dezelfde conclusie zouden leiden.

Concluderend kan over de bekostiging worden gesteld dat de wetgeving over de bekostiging problematisch is omdat de hoogte van de bekostiging en de heffingen door de hoogte van de heffingen en de heffingsgrondslag in de wet vastliggen, al is het maar omdat de wetgever het volume van de heffingsgrondslag niet kan beïnvloeden. In de tweede plaats lijkt er bij kansspelautomaten een dubbele heffing aanwezig te zijn. In de derde plaats biedt de wet de mogelijkheid tot een aanpassing van tarieven, maar daar is tot en met 2016 geen gebruik van gemaakt. Ook zijn er geen bepalingen in de (lagere) regelgeving die grenzen stellen aan het vermogen van de KSA vanuit het perspectief van maximaal kostendekkende heffingen. In de vierde plaats kunnen vragen worden gesteld bij de filosofie achter de bekostiging. Past het huidige systeem van bekostiging wel als de KSA eerder algemeen handhaver en consumentenbeschermer dan marktmeester is? Die politieke vraag is al tijdens de behandeling van de instellingswet KSA gesteld. In de context van de wet KOA lijkt de rol van algemeen handhaver en consumentenbeschermer nog verder toe te nemen. In interviews wordt soms gesteld dat de KSA zich dienstbaarder zou moeten opstellen naar de sector, juist omdat de sector betaalt. Die

¹⁴ Voor met name speelautomaten en de artikel 3 loterijen gelden wel wettelijke beperkingen voor de vergunningverlening, maar er is geen wettelijke limiet of aantal concessies die de vergunningen/concessies tot een schaars goed maken zoals dat bijvoorbeeld bij Telecom en Post wel het geval is. Ook vanuit dat perspectief is de vraag of KSA een echte marktmeester is.

stelling gaat ons inziens niet op omdat er sprake is van een generiek toezicht, anders dan bijvoorbeeld bij kwaliteitscontroles in de landbouwsector door de keuringsinstellingen (De Kruijf et al. 2014). Ook bij andere generieke toezichthouders wordt soms geklaagd over de hoogte van de kosten van toezicht, maar niet over het aan het toezicht ten grondslag liggende fundament.

4.5. Planning & Control

In deze paragraaf bespreken we planning & control en de bijbehorende rapportages. We beginnen met een algemeen beeld over de invulling van planning & control. Daarna gaan we in op de financiële rapportages en de kosten van personeel.

4.5.1 Planning & Control algemeen

Zoals eerder aangegeven gaat het ministerie van Veiligheid en Justitie er vanuit dat de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen integraal van toepassing is. In de WoK wordt alleen gesteld dat de Raad van Bestuur een reglement moet opstellen dat ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de minister. In de memorie van toelichting wordt overigens wel gesteld dat de kaderwet voor een belangrijk deel van toepassing is.

In het bestuursreglement van de KSA is één min of meer financiële bepaling (art. 11) opgenomen waarin wordt gesteld dat het bestuur een twee-jarenplan opstelt, rekening houdend met de begroting van het lopende jaar en het verwachte budget voor het volgende jaar. Het heeft echter tot 5 februari 2016 geduurd voordat nadere afspraken over planning & control tussen minister en bestuur zijn vastgelegd in een relatiestatuut (Staatscourant, 2016b, 5 februari). Respondenten vanuit het ministerie van V&J geven aan dat het relatiestatuut niet meer is dan een vastlegging van de ook voor die tijd al bestaande werkwijze. Bij andere ZBO's worden ministeriële regelingen over bestuurlijke verhoudingen veelal kort na de formele wet van kracht is geworden gepubliceerd.

In de kern komen de afspraken in het relatiestatuut er voor planning & control op neer dat de KSA voor 15 december voorafgaand aan een begrotingsjaar een begroting samen met het meerjaren/-activiteitenplan bij de minister indient. Er is geen afspraak gemaakt over de termijn waarop de minister zijn goedkeuring verleent. Die afspraak is er overigens wel voor de goedkeuring van het besluit tot vaststelling van jaarverslag en jaarrekening; dat ligt vast op 1 mei.

De wijze waarop de relatie tussen kaderwet ZBO's, de bepalingen over de KSA als ZBO in de WoK en het relatiestatuut zijn geformuleerd laten we hierna rusten. Wat we er wel uit willen halen zijn drie inhoudelijke zaken. De KSA wordt in de termen van de comptabiliteitswet 2001 bekostigd uit 'bij of krachtens de wet ingestelde heffingen' (art 91.1d CW2001). Inmiddels is het in Nederland goed gebruik dat de Rijksbegroting voorafgaand aan het begrotingsjaar politiek is vastgesteld en niet slechts is ingediend. De termijnen die de minister heeft gesteld voor het indienen van de begroting door de KSA laten materieel gezien niet of nauwelijks toe dat de minister tussen 15 en 31 december goedkeuring kan geven aan het vaststellingsbesluit over de begroting van de KSA. Dat blijkt ook in de praktijk, ondanks dat zowel ministerie als KSA aangeven dat al in het najaar over concepten van begrotingen wordt gesproken. De KSA zit met de indieningstermijn van de begroting zeer dicht op of soms zelfs na 15 december. De goedkeuringsbrieven van de minister kwamen ruimschoots na 1 januari bij de KSA binnen. Voor jaarstukken gelden nagenoeg dezelfde bevindingen. Tabel 4.2 geeft de data van indiening en goedkeuring van de stukken weer die wij in de dossiers hebben aangetroffen.

Tabel 4.2. Procesdata financiële documenten

	Ingediend	Goedgekeurd
Jaarrekening 2012	23-04-2013	03-10-2013
Jaarrekening 2013	02-04-2014	15-10-2014
Jaarrekening 2014	31-03-2015 (vaststellingsdatum KSA)	21-03-2016
Jaarrekening 2015	1-4-2016 Datum gecertificeerd document	Juni 2017 (Schriftelijke toelichting V&J)
Jaarrekening 2016	14-3-2017 Datum gecertificeerd document	Juni 2017 (Schriftelijke toelichting V&J)
Begroting 2015	18-12-2014 (KSA wijziging 01-07-2015)	31-12-2015 (inclusief wijziging)
Begroting 2016	15-12-2015	21-03-2016
Begroting 2017	05-12-2016	Onbekend

Het tweede punt betreft de meerjarenperiode. Het relatiestatuut spreekt van een meerjaren/-activiteitenplan voor een periode van twee jaar, dat wil zeggen het begrotingsjaar en het jaar daarna, en wordt jaarlijks geactualiseerd. Ook dit is een afwijking ten opzichte van bij het Rijk gebruikelijke periodes. Normaal volgens de comptabiliteitswet is een meerjarenraming voor het begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren. De KSA heeft bij de begroting 2016 wel een meerjarenbegroting voor vier jaar ingediend, in de verwachting dat de nieuwe wetgeving snel zou worden geïmplementeerd (Kansspelautoriteit, 2015e). Voor andere jaren hebben de onderzoekers geen meerjarenbegrotingen over periodes van vier jaar gezien.

Gesprekspartners van beide zijden erkennen dat de externe planning en control cyclus niet strak verloopt. Over de kwestie van de meerjarenperiode wordt van de zijde van de KSA aangedragen dat oorspronkelijk de verwachting was dat de wet KOA binnen afzienbare termijn zou worden geïmplementeerd. Pas dan zou de KSA in een min of meer stabiele context terechtkomen. In die zin is in de overgangsfase een beperkt meerjarenperspectief verklaarbaar en ook plausibel omdat een langere tijdshorizon te veel onzekere elementen zou bevatten.

Een ander deel van de verklaring voor een gebrekkig extern planning & control proces ligt in de bekostiging en het financieel belang van KSA. De omzet van KSA is €8 mln., wellicht oplopend tot €10-12 mln. na de introductie van de wet KOA. Er is door de externe bekostiging geen direct financieel belang vanuit het ministerie van V&J omdat de bekostiging niet binnen de ministeriële begroting valt. Dit is een verschijnsel dat overigens bij meer privaat bekostigde ZBO's ook aan de orde is (De Kruijf et al., 2014). Bij de KSA wordt dit nog versterkt doordat de tarieven in de wet in plaats van in lagere regelgeving zijn vastgelegd waardoor geen natuurlijke momenten van reflectie op met name de verhouding tussen baten en lasten ontstaan.

Een laatste deel van de verklaring ligt bij deskundigheid en institutionele continuïteit. Departementale ambtenaren zijn gewend in uitgaven¹⁵ te denken. Bij de beoordeling van de financiële documenten van de KSA is kennis van het baten-lasten stelsel noodzakelijk. Die kennis ontbreekt veelal bij ministeries en volgens sommige respondenten¹⁶ leidt dat ertoe dat er veel tijd en moeite moet

¹⁵ Formeel is de bedrijfsvoering van het rijk in termen van het kas-verplichtingenstelsel ingericht wat in de meeste gevallen bij organisaties die vooral personeelskosten kennen neerkomt op uitgavensturing.

¹⁶ Er zijn veel aanwijzingen dat het probleem van kennis over administratieve stelsels een veel breder probleem is dan alleen binnen het ministerie van V&J. Zie bijvoorbeeld Baten en lasten geherwaardeerd, bijlage bij Kst 31865 nr 93. In dat rapport

worden gedaan door de KSA om de begroting en verantwoording uit te leggen. Afgaande op de respondenten binnen het ministerie van V&J lijkt het er meer op dat het gebrek aan kennis vooral ligt in een gebrek aan institutioneel geheugen en niet zozeer in de financiële kennis zelf. Bij KSA zelf wordt aangegeven dat de P&C nog in ontwikkeling is en dat pas in de loop van de tijd de passende functionarissen zijn gevonden. Bij het ministerie is sprake van gebrek aan continuïteit. Er zijn vele wisselingen op het dossier. De huidige portefeuillehouder was ten tijde van het gesprek in juni 2017 sinds 8 maanden betrokken bij het dossier KSA en daardoor alleen betrokken geweest bij de begroting KSA 2017. Inhoudelijke vragen over jaarstukken bleven daardoor in het gesprek onbeantwoord. Op vragen over de bekostiging werd aangegeven dat alleen werd gekeken of het totaalbedrag min of meer in lijn was met voorgaande jaren. Over achterliggende vragen was niet gereflecteerd.

4.5.2. Financiële rapportages

De financiële rapportages waren in 2013 nog op maandbasis en vooral gericht op inkomsten en uitgaven van de organisatie. In 2016 zijn de rapportages op kwartaalbasis en nemen nu ook elementen van de balans (openstaande vorderingen en de investeringen) nadrukkelijker mee. De financiële rapportage kent in ieder geval een verbale toelichting, blijkt uit de interviews. Wat opvalt is dat de rapportage vooral financieel technisch is en in mindere mate ingaat op knelpunten in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in temen van capaciteit of zaken zoals ziekteverzuim.

De vraag is of het noodzakelijk is om uitgebreidere rapportages te maken dan nu het geval is. De organisatie is relatief klein en daarmee overzichtelijk. Dat betekent dat veel mondeling kan worden gedaan. Gezien alle onzekerheid over de organisatieontwikkeling is deze werkwijze o.i. verdedigbaar. Nadeel van een dergelijke benadering is dat de audit trail voor derden moeilijker wordt en dat de geschiedenis van de organisatie bij toekomstige besluitvorming onvoldoende vast kan liggen.

4.5.3. Kosten van personeel en samenstelling personeelsbestand

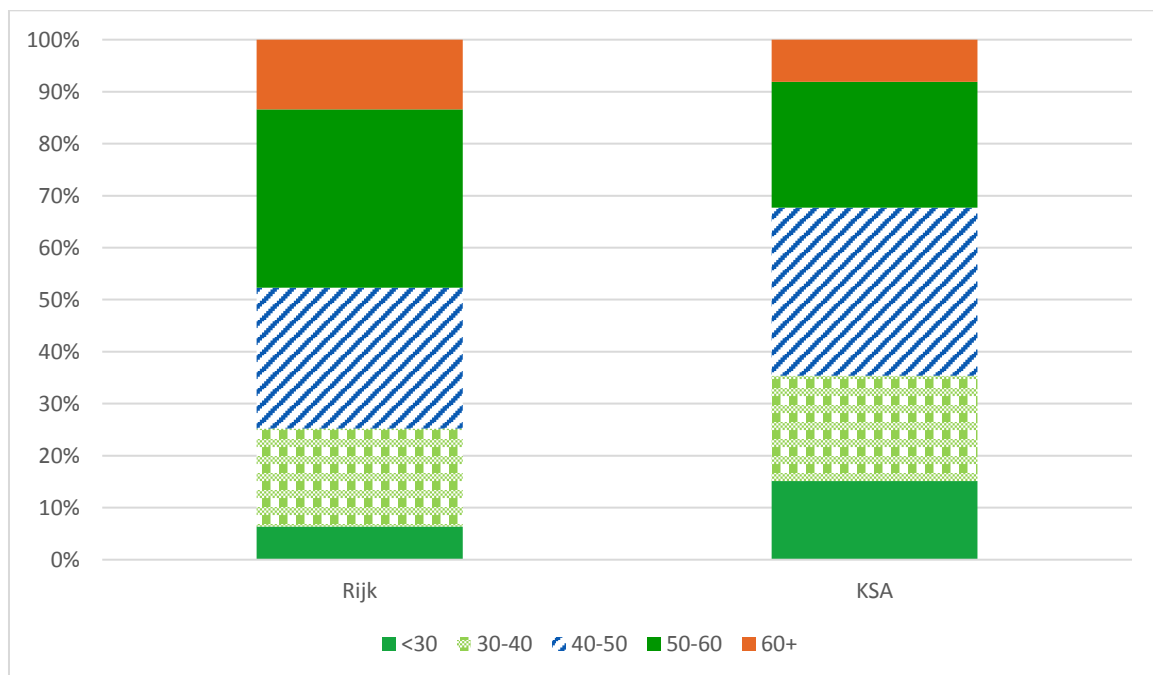
Over het loongebouw en opleidingsniveau steunen we vooral op de jaarverslagen van de KSA. Het jaarverslag 2016 is wat dat betreft duidelijk: 62% van het personeel zit op schaal 11 en hoger, ofwel HBO+ en academisch (Kansspelautoriteit, 2016c). Daaronder zit 33% mbo-hbo en de rest van het personeel is laagopgeleid ondersteunend personeel.

We hebben in de context van het loongebouw gekeken naar de leeftijdsopbouw van de KSA in vergelijking met de leeftijdsopbouw van het Rijk. Een vergelijking met opleidingsniveau bij het Rijk is niet mogelijk omdat daarvoor geen gegevens beschikbaar zijn in de bedrijfsvoeringsrapportages. Wanneer we naar de leeftijdsopbouw kijken, blijkt dat de KSA een duidelijk jonger personeelsbestand heeft dan het rijk in brede zin (figuur 4.9.). Dat drukt voor een deel de kosten van de organisatie. In combinatie met een organisatie die zelf relatief jong is, kan dit wel gevolgen hebben voor de ervaring en toezichtskracht ten opzichte van de onder toezicht gestelde personen. In de interviews werd meermaals opgemerkt dat veel KSA-medewerkers jonge, net afgestudeerde mensen zijn die het vak vaak nog moeten leren.¹⁷ Die onervarenheid strekt zich ook uit tot kennis van de sector: diverse respondenten noemden het personeel onvoldoende 'streetwise' en 'te academisch' d.w.z. dat ze te weinig weten van hoe de sector in elkaar zit en hoe het er daadwerkelijk aan toe gaat in de

worden o.a. opleidingskosten als een belangrijke cost-driver genoemd (p. 80). Ook de evaluatie van baten lastendiensten 2007 laat kritische noten zien over deskundig personeel (Tweede Kamer, 2011-2012b, 28737 nr 21 bijlage, p. 15)

¹⁷ Een intern medewerkerstevredenheidonderzoek (vertrouwelijk) laat zien dat de motivatie en betrokkenheid van medewerkers zeer hoog is, maar dat ze niet altijd precies weten wat er van hen wordt verwacht als het gaat om het uitvoeren van hun werk.

kansspelindustrie – met uitzondering van de opsporing van gokzuilen overigens, waar de kennis van de modus operandi van illegaal gokken juist wordt geroemd. Te weinig begrip van de sector is overigens geen ongebruikelijke observatie in de relatie tussen onder toezicht gestelde organisaties en een toezichthouder: marktpartijen voelen zich meer belemmerd dan begrepen. Desalniettemin bevestigen ook de respondenten van de KSA zelf dat er maar weinig mensen bij de KSA werken die uit de sector zelf komen en/of een diepgaand begrip hebben van de bedrijfsprocessen, algoritmen en gedrag in kansspelondernemingen. De indruk bestaat dat de KSA meer actief zou kunnen streven naar betere vertegenwoordiging van mensen met ervaring in de sector in het personeelsbestand. De KSA kan in het strategisch personeelsbeleid de multidisciplinariteit en diversiteit van het personeelsbestand (in herkomst en ervaring) nog meer aandacht geven.



Figuur 4.9. Leeftijdsgewbouw organisaties (bronnen: jaarverslag bedrijfsvoering Rijk 2016, jaarstukken KSA 2016)

Een laatste element dat we hier voor het voetlicht brengen zijn de kosten van de organisatie zelf. De vraag of KSA een dure organisatie is, is niet zondermeer te beantwoorden. We gaven al eerder aan dat KSA gelet op de samenstelling van het personeelsbestand bestaat uit relatief hoogopgeleide jongere mensen. Dat levert enerzijds druk op de kosten op gelet op opleidingsniveau, anderzijds leidt het tot wat lagere kosten vanwege de anciënniteit van het personeel. We hebben een vergelijking gemaakt tussen de kosten van de KSA per FTE in 2016 ten opzichte van een aantal andere toezichthouders op rijksniveau (DNB, AFM, ACM, ILT, Autoriteit Persoonsgegevens, Commissariaat voor de Media en Agentschap Telecom)¹⁸. De gemiddelde totale kosten per FTE van KSA in 2016 waren € 118k. Voor de hierboven genoemde toezichthouders lagen de gemiddelde totale kosten in 2016 op € 146k en na correctie voor DNB en AFM nog steeds op € 130k. Kortom de gemiddelde kosten van KSA liggen circa

¹⁸ Eigen berekeningen o.b.v. jaarverslagen 2016 c.q. gegevens in jaarstukken rijk 2016 over agentschappen en jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2016.

10% onder die van vergelijkbare toezichthouders. Ten opzichte van het algemeen gemiddelde apparaatsuitgaven rijk liggen de kosten van KSA ongeveer gelijk.

Conclusie: Het stelsel van planning & control bestaat wel, maar is in de verhouding tussen ministerie en KSA inhoudelijk op zijn minst niet stabiel te noemen. De informatie over financiële prestaties is beschikbaar maar wordt slechts beperkt toegelicht. Ook zou er meer over andere indicatoren kunnen worden gerapporteerd, en vanuit een meerjarenperspectief. De kosten voor personeel zijn lager dan bij vergelijkbare organen. Dat wordt deels verklaard door leeftijdsopbouw, waarbij we opmerken dat de relatieve onervarenheid van personeel van de KSA door stakeholders als een probleem wordt gezien.

4.6. Kostentoerekening en kostenstructuur

In deze paragraaf behandelen we twee hoofdonderwerpen. Ten eerste gaan we kort in op de uit de wet voortvloeiende noodzaak van kostentoerekening. Daarna kijken we naar de kostenopbouw van de organisatie in de loop van de jaren.

4.6.1. Kostentoerekening

Zoals vermeld aan het begin van dit hoofdstuk eist de wetgever dat de kosten van toezicht tot maximaal de geraamde uitgaven worden toegerekend. Uit de wetgeving zijn drie blokken van toezichtstaken af te leiden die elk hun eigen bekostiging zouden moeten kennen: ten eerste toezicht op de speelautomaten, in het bijzonder de modeltoelatingen; ten tweede het algemene toezicht op de sector; en ten derde het toezicht op grond van de Wwft (witwassen). Uit de gesprekken met de KSA blijkt dat er geen stelsel van kostentoerekening is gemaakt. Dat betekent ook dat er dus geen mogelijkheid is om de verschillende toezichtsactiviteiten aan de verschillende doelgroepen toe te rekenen. De KSA noemt hier twee redenen voor. De eerste reden is dat het wettelijk kader de tarieven al bepaalt en dat daarmee kostentoerekening feitelijk een zinloze oefening is. Het tweede motief is gelegen bij de organisatie zelf. De KSA is een organisatie van ongeveer 70 FTE anno 2016. Dat is een relatief kleine organisatie. Wil men op een eenvoudige manier kosten kunnen toerekenen aan activiteiten, dan zou de organisatie zodanig moeten worden ingericht dat afdelingskosten min of meer aansluiten op de toezichtsactiviteiten voor de verschillende sectoren. Dat is niet het geval omdat alleen al alle juridische procedures die spelen over de gehele sector heen gaan. Daarnaast geldt dat consumentenbescherming in termen van preventie van gokverslaving ook iets is dat de hele sector raakt. Er is dus een verfijnde verdeelsleutel nodig om echt kosten te kunnen toerekenen. De KSA erkent dat wanneer kosten moeten worden toegerekend, een stelsel van tijdschrijven in de organisatie waarschijnlijk noodzakelijk zou zijn. Toezichthouders als de ACM met ruim 500 FTE maken daar over de hele breedte van de organisatie wel gebruik van. Bij ILT bleek dat men alleen voor projectmatige activiteiten tijdschrijft. Dat is ongeveer dezelfde benadering als die van KSA. Gezien de schaal van de KSA is er weinig draagvlak voor de administratieve consequenties van het invoeren van een stelsel van tijdschrijven voor de hele organisatie. Respondenten binnen de KSA geven aan dat voor sommige grotere projecten en het onderdeel KOA/Cruks wel wordt tijdgeschreven. Verder geldt dat voor de onderbouwing van de begrotingen wel een raming in uren capaciteit wordt gemaakt. In algemene zin geeft de KSA aan dat verfijning en verdere transparantie van de begroting in ontwikkeling is.

4.6.2. Kostenstructuur

Wanneer we de taken van de KSA vanuit budgettair perspectief karakteriseren, dan is er sprake van een organisatie waarin uiteindelijk de beschikbare capaciteit aan personeel leidend is voor de productie. Die constatering is op zichzelf niet bijzonder en geldt voor alle beleids- en handhavingstoezichthouders. Alleen voor toezichthouders die fysieke controles doen ten behoeve van bijvoorbeeld certificering en kwaliteitscontroles is de vraag naar de dienstverlening door de toezichthouder bepalend en kan de capaciteit van de organisatie ook gedurende het jaar fluctueren. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de keuringsinstellingen in de landbouw die ook als ZBO zijn gepositioneerd. Maar ook in die gevallen kan een gebrek aan expertise ertoe leiden dat capaciteitsproblemen (zie ook hierboven) en daarmee wachtlijsten ontstaan.

In 2016 is de huisvesting van KSA verruimd met het oog op de implementatie van de nieuwe wetgeving en de daarvoor benodigde extra formatie. Omdat die wetgeving nog niet van kracht is, zit de KSA ruim in de huisvesting vergeleken met andere organisaties. Iedereen onderkent dit, maar vooralsnog worden geen stappen gezet om het besluit terug te draaien.

Met het zelf uitvoeren van taken voor de kansspelautomaten en de WwFT is de formatie van KSA in de loop van de tijd gegroeid van de oorspronkelijk geraamde circa 35 FTE naar circa 70 FTE nu. De kosten voor de dagelijkse uitvoering van de taken zijn in tabel 4.3 weergegeven:

Tabel 4.3. Werkelijke lasten KSA exclusief activeringen KOA (bedragen * € 1.000).

	2012	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde formatie	33	42	66	66	69
Personeel	2.472	2.565	5.259	4.957	5.791
Inhuur personeel	443	1.375	1.494	913	182
Huisvesting	78	416	564	608	1.051
Automatisering	117	272	255	408	401
Inkoop diensten	1.635	2.490	0	0	0
Overige kosten	445	632	729	897	702
Totaal excl. KOA	5.190	7.750	6.703	7.783	8.127

In de laatste twee jaren liggen de gemiddelde kosten per FTE op ongeveer € 118k. Dat getal wijkt niet wezenlijk af van de gemiddelde kosten per FTE van € 116k in de rijksdienst exclusief de rechterlijke macht (bron: jaarrapportage bedrijfsvoering rijk 2016, p. 19 en 20). In 2014 verviel de uitbesteding van de controle op kansspelautomaten aan Verispect. Dat levert volgens de jaarrekening 2014 een besparing van € 2,1 mln. op. In jaarverslag en jaarrekening wordt weinig toelichting gegeven bij de formatie-ontwikkeling, en de effecten van het zelf gaan uitvoeren van controletaken. In die zin is er wel ruimte voor verbetering in de verslaglegging aanwezig.

In de paragraaf over planning & control staat vermeld dat de enige keer dat een meerjarenbegroting voor vier jaar is ingediend, daar een post baten uit kansspelheffing KOA wordt geraamd van €2,7 mln. Bij het huidige kostenniveau van KSA zouden daarvoor ongeveer 22 extra FTE kunnen worden aangesteld. Dat is aan de onderkant van de range die Berenschot in 2013 berekende als de impact op de formatie van de nieuwe wetgeving op de toezichtstaken (Berenschot, 2013, p. 28). Als de kosten van de voorbereidingen voor de nieuwe wetgeving (zie hierna) nog moeten worden meegerekend, dan moet nog ongeveer €0,5 mln. structureel per jaar aan kosten worden doorbelast. Op de effecten van die nieuwe wetgeving gaan we in de volgende paragraaf dieper in.

4.7. Financiële gevolgen Wet KOA

De oprichting van de KSA is één onderdeel van de modernisering van de gehele wetgeving rondom kansspelen. Een ander onderdeel is het kanaliseren van kansspelen op afstand ofwel online gokken. De wetgeving die dit mogelijk moet maken is in 2014 ingediend. Gedurende het wetgevingsproces heeft de KSA zich voorbereid op de gevolgen voor het toezicht na de implementatie van de wet. Voor de KSA zijn er twee in het oog springende activiteiten voor het nieuwe takenpakket – die echter lang niet altijd even eenduidig van elkaar worden onderscheiden en in documenten vaak onder één noemer KOA worden samengevoegd. Het gaat in de eerste plaats om een (vrijwillig) uitsluitingenregister (Cruks).¹⁹ Cruks is een IT systeem waarin wordt vastgelegd dat iemand voor een bepaalde periode niet kan deelnemen aan kansspelen. Uit de interviews blijkt dat dit systeem door de KSA zelf is ontwikkeld o.b.v. het wetsvoorstel en nagenoeg gebruiksklaar is. Feitelijk is het wachten op de afronding van de wetgeving. De tweede activiteit betreft de inspanningen die worden gedaan om de vergunningverlening voor de nieuwe toetreders in te richten. Hier is sprake van voorbereidende werkzaamheden en een IT systeem voor een controle database. De hiervoor gemaakte kosten worden geactiveerd om in de toekomst op de aanbieders van kansspelen te kunnen verhalen²⁰. Uit de onderliggende stukken blijkt dat beide kostenposten tezamen een bedrag van €4,5 mln. zouden gaan kosten. Ultimo 2016 is in totaal €3,3 mln. uitgegeven en als immateriële vaste activa op de balans opgenomen, waarvan €841k voor Cruks. Als de aangepaste wetgeving niet tot stand komt, is het Cruks systeem volgens respondenten binnen de KSA niet meer bruikbaar en moet het worden afgeschreven. Dezelfde respondenten geven aan dat delen van het KOA systeem wel bruikbaar blijven. Maar gezien de onzekerheid rond de voortgang van het project KOA heeft de accountant bij de jaarrekening 2016 kritische opmerkingen gemaakt en blijkt in de jaarrekening 2016 van de KSA €0,1 mln. van de waarde van het Cruks-project afgeboekt.

Het idee van het activeren van deze uitgaven is dat in de toekomst de uitgaven op de onder toezicht gestelden kunnen worden verhaald. Op zichzelf is er met deze redenering geen probleem: als investeringen worden gedaan voor anderen dan de huidige onder toezicht gestelden, dan is het logisch dat de kosten worden verhaald op degenen die de toezichtskosten veroorzaken. Hier past wel de disclaimer bij dat dit voorbij gaat aan de fundamentele vraag of de sector voor het toezicht zou moeten betalen (zie eerder). Vooral nog is onduidelijk wie de rekening daadwerkelijk gaat betalen, aangezien zeker voor het register Cruks kan worden beargumenteerd dat dit ook tenminste een deel van de huidige aanbieders raakt. Gezien de discussie over de in de wet vastgelegde tarieven voor toezicht gaat dit ons inziens wel problemen opleveren omdat de tarieven niets met de lasten van de KSA te maken hebben. Als tabel 4.1 en tabel 4.3 naast elkaar worden gelegd, dan is te zien dat exclusief de kosten van KOA op jaarbasis voor alle taken van de KSA een overschot van € 41.000 bestaat (zie tabel 4.4.).

De KSA heeft vanuit een voorzichtigheidsprincipe volgens de geïnterviewden een lening van €3,7 mln. bij het ministerie van Financiën afgesloten om de investering in KOA te kunnen financieren. Het totale saldo van baten en lasten over de periode 2012 tot en met 2016 laat een bedrag van ruim €3,3 mln.

¹⁹ Centraal register uitsluitingen kansspelen

²⁰ Boekhoudkundig en vanuit het idee dat de gebruiker zou moeten betalen is deze keuze logisch. Er zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen. Cruks is van toepassing op alle gebruikers, oude en nieuwe terwijl de KOA-kosten alleen voor de nieuwe toetreders zijn. Met het huidige bekostigingsstelsel kan die nuance in de toerekening niet worden aangebracht. Verder geldt dat het gebrek aan een vereveningssysteem ertoe leidt dat er een reserve is opgebouwd die in stand blijft.

zien. Dat is vrijwel genoeg om de investering te financieren. Ook de balans laat zien dat de kosten van KOA een bijzondere positie innemen (tabel 4.5.).

Tabel 4.4. Saldo van baten en lasten KSA in- en exclusief activeringen KOA (bedragen * € 1.000).

	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal baten	5.954	8.041	8.229	8.140	8.544
Lasten totaal excl. KOA	5.190	7.750	6.703	7.783	8.127
Saldo excl. KOA	+ 764	+ 291	+ 1.526	+ 357	+ 417
Geactiveerde kosten KOA	0	650	1.203	907	554
Gecorrigeerd saldo	+764	-/- 359	+ 323	-/- 550	-/- 137

Tabel 4.5. Balans KSA ultimo 2016 met compartimentering liquiditeit (bewerking auteurs)

Activa	2016	Passiva	2016
Immateriële vaste activa (KOA)	3.314	Eigen vermogen	3.726
Materiële vaste activa	132		
		Voorzieningen	717
		Lening ministerie van Financiën	3.330
Vlottende activa	501	Vlottende passiva	912
Openstaande boetes	406	Schuld V&J i.v.m. opgelegde boetes	980
Liquiditeit			
Geldmiddelen boetes	574		
Geldmiddelen beschikbaar voor aflossing lening	3.330		
Vrije geldmiddelen	1.408		
Totaal activa	9.665	Totaal Passiva	9.665

Uit de balans van KSA en de gegevens in tabel 4.4²¹ blijkt ook dat dit zo is. Ultimo 2016 kent de balans een post vrije liquiditeit van €4,7 mln. tegenover kortlopende schulden van minder dan € 1,0 mln. Kortom, naar de stand ultimo 2016 resteert na (theoretische) aflossing van de lening bij het ministerie van Financiën nog een post vrije liquiditeit van € 1,4 mln. en een liquiditeitsratio van circa 150%. In de jaarrekening 2012 was de vrije liquiditeit € 1,2 mln. en was er sprake van een liquiditeitsratio van ruim 250%. In de bedrijfseconomie geldt als algemeen uitgangspunt dat een ratio van iets boven 100% voor een organisatie voldoende is. De KSA zit hier ruimschoots boven. In tabel 4.5 is de balans ultimo 2016 van KSA zodanig gepresenteerd dat helder wordt dat er inderdaad meer dan voldoende liquiditeit is. We hebben daarvoor de post liquiditeit gesplitst in een deel dat nog afgedragen moet worden aan het ministerie van V&J vanwege geïnde boetes²² en de overige liquiditeit.

²¹ Som van gecorrigeerd saldo na verwerking KOA over de hele investeringsperiode is € 41k positief.

²² De KSA mag boetes niet houden en presenteert die als schuld aan het ministerie van V&J op de balans. Die schuld bestaat alle nog te betalen boetebedragen. Op de activazijde van de balans staan nog vorderingen op partijen die een boete opgelegd hebben gekregen. Het verschil tussen schuld aan het ministerie en die vordering is de liquiditeit die al beschikbaar is uit boete-opbrengsten.

Kortom, achteraf bezien had de lening lager kunnen zijn of was geheel niet nodig geweest. Ook in 2014 toen de lening werd aangetrokken leek er voldoende ruimte te zijn in de geldmiddelen (€ 2,2 mln. na correctie voor de lening) om de op dat moment nog resterende investering van € 2,7 mln. goeddeels uit eigen middelen te financieren.

4.8. Conclusies

De KSA is een relatief klein ZBO, dat in vergelijking met andere toezichthouders en de rijksdienst zeker geen dure organisatie is, onder meer door het jonge personeelsbestand. De prestaties zijn over het algemeen stabiel geweest (zie paragraaf 4.2) met uitzondering van het aantal rechtszaken dat sterk is gestegen. Dat vereist veel van de organisatie en de juridische competenties van de medewerkers. Het aantal FTE is sinds de oprichting verdubbeld, met name om de inwerkingtreding van de Wet KOA voor te bereiden.

De KSA wordt bekostigd door de sector, via tarieven. Deze keuze door de wetgever riep destijds al vragen op. Met de voorgenomen introductie van KOA lijkt het erop dat het takenpakket van KSA meer het accent van algemeen toezichthouder en handhaver krijgt dan van een marktmeester. De wijze waarop de bekostiging is geregeld, wijkt af van wat gebruikelijk is bij andere ZBO's, zie bijvoorbeeld het feit dat zowel de grondslag als de heffingen zelf in de wet zijn vastgelegd, en de termijnen waarop de begroting moet worden vastgesteld. Het ontbreken van periodieke bepaling van de tarieven en normering van de egaliseringsreserve leiden ertoe dat de eis van maximaal kostendekkende vergoedingen feitelijk niet wordt getoetst.

De externe planning & control is niet helemaal strak geregeld. Als eerste valt op dat het institutionele geheugen van het ministerie inzake planning & control van KSA gebrekkig is door de constante wisselingen van personeel. Bij KSA geldt overigens ook dat de planning & control nog in ontwikkeling is. Het ministerie van V&J is laat met goedkeuren van begrotingen en jaarstukken en bovendien is het de vraag of de bepaling dat begrotingen op uiterlijk 15 december moeten zijn ingediend wel passend is gelet op het gebruik om begrotingen voorafgaand aan een begrotingsjaar goed te keuren. Er is weinig meerjarenperspectief, hetgeen in dit geval door de onzekerheid in de wetgeving verklaarbaar is. En er is geen verrekeningsmechanisme voor het geval de kosten van de KSA lager uitvallen dan de som van de heffingen. Sinds de oprichting van KSA is het saldo van baten en lasten exclusief kosten KOA positief geweest. Als in de toekomst via kansspelheffing de kosten van KOA ook worden vergoed, dan ontstaat een vrije reserve bij KSA met een discussie over de vraag wie die vrije reserve heeft betaald en wat dat gaat betekenen voor eventuele teruggave van bovenmatige reserves. Ook was het waarschijnlijk niet nodig geweest om een lening af te sluiten voor de investering in o.a. het Cruks; dat had ook uit de reserves betaald kunnen worden.

Ook op andere punten is er ruimte voor verbetering in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in het geven van een toelichting op prestatiegegevens en het nadenken over rapportages over outcomes. Het werken met tijdschrijven en kostentoe rekening bij projecten zou uitgebreid kunnen worden, al lijkt dat in de huidige situatie bij de huidige omvang nog niet haalbaar. Wij hebben echter geen systematische problemen in de bedrijfsvoering van de KSA aangetroffen.

5. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders

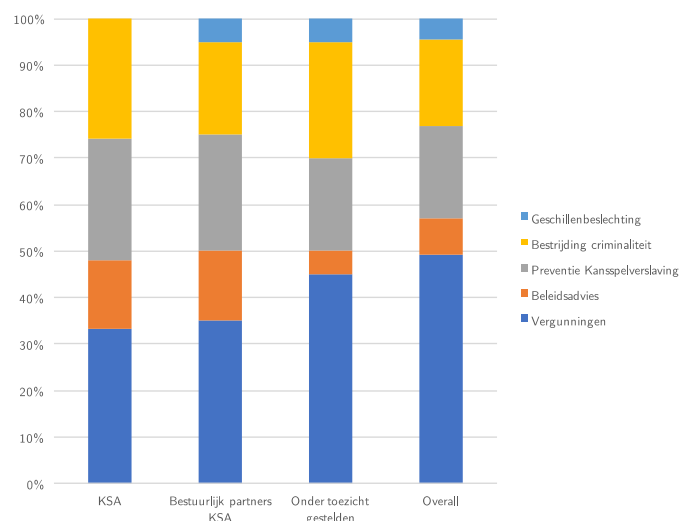
In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten ten aanzien van de derde cirkel uit de PV theorie: de legitimiteit van de KSA als toezichthouder bij de relevante stakeholders. Hiervoor is gebruik gemaakt van informatie uit documenten en interviews, en is een online enquête gehouden onder relevante stakeholders. Een uitnodiging om de vragenlijst in te vullen is verstuurd aan 65 respondenten, waarna 37 mensen hebben deelgenomen (respons: 56,9 %). Dit is getalsmatig een goede respons voor vragenlijstonderzoek en netwerkanalyse. Bovendien blijken de diverse categorieën stakeholders allemaal vertegenwoordigd (zoals vergunninghouders en aspirant-vergunninghouders [27%]; bestuurlijke partners waaronder respondenten uit de wereld van de verslavingszorg en de goede doelen [43,2%]; de KSA zelf [24,3%]); en overige (5,4%). De steekproef kan dus representatief genoemd worden.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst schetsen we met welke stakeholders de KSA te maken heeft. Daarna presenteren we de resultaten van een netwerkanalyse; die stellen ons in staat om een beeld te geven van de frequentie en kwaliteit van de interacties en het onderlinge vertrouwen. Hiervoor maken we overigens ook gebruik van informatie uit de interviews en verwijzen we af en toe terug naar passages uit eerdere hoofdstukken waarin de relatie en contacten tussen de KSA en stakeholders aan de orde is geweest. Vervolgens laten we zien wat het oordeel van de stakeholders is over de KSA, oftewel wat de reputatie en de mate van legitimiteit van de KSA is in de ogen van de respondenten. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van de onafhankelijkheid van de KSA, zowel in juridisch opzicht (als ZBO) als in de functie van toezichthouder.

5.1. Stakeholders

De KSA heeft te maken met bijzonder veel stakeholders, en ook van heel verschillende pluimage. Dat heeft te maken met de verschillende taken. Desgevraagd blijkt dat de stakeholders vaak wel weten dat de KSA meerdere taken heeft, maar niet altijd precies welke dat zijn. In figuur 5.1 wordt getoond hoeveel procent van de respondenten in de onderscheiden categorieën denken dat de KSA een bepaalde taak heeft.

Respondenten werd gevraagd welke taken zij associëren met de KSA. Er mochten meerdere taken worden aangekruist. Naast de drie formele taken (vergunningverlening, preventie van verslaving en bestrijding van criminaliteit) die door alle respondenten werden herkend, werden ook twee taken genoemd die niet bij wet aan de KSA zijn opgedragen: beleidsadvies en geschilbeslechting. Interessant is dat alle groepen respondenten beleidsadvies wel als taak zien (vergelijk hoofdstuk 3 over de bevindingen op dit gebied). Ten aanzien van geschilbeslechting – bijvoorbeeld tussen spelers en aanbieders van kansspelen - weten de KSA medewerkers wel dat dat geen taak is, maar de overige respondenten niet. Omdat dat tot onbedoelde verwachtingen kan leiden, is het volgens ons belangrijk dat de KSA op dit punt meer duidelijkheid schept.



Figuur 5.1. De taken van de KSA volgens de stakeholders

Hierna lopen we één voor één de stakeholders langs, te beginnen met de aanbieders van kansspelen. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen huidige vergunninghouders van *land-based* kansspelen en de aanbieders van online kansspelen die op dit moment nog geen vergunning hebben en dus in feite illegaal zijn.

Aanbieders van kansspelen

De huidige vergunninghouders vallen in drie groepen in te delen: Holland Casino, de loterijen (inclusief sportwedenschappen) en de exploitanten van speelautomaten.

Wat betreft de casinomarkt heeft Holland Casino, een staatsdeelneming, vooralsnog het monopolie. Op dit moment staat HC echter op de nominatie om geprivatiseerd te worden; dan zouden er meerdere spelers op de casinomarkt kunnen komen.

Tot voor kort waren er vier grote loterijen: de Nederlandse Loterij (staatsdeelneming, recente fusie van o.a. Staatsloterij en Lotto); en de Bank Giro Loterij, de Vriendenloterij en de Postcode Loterij (allemaal van Novamedia). Per 2017 is er een nieuwe vergunninghouder bij gekomen: Lottovate (van ZEAL). Dit is mogelijk geworden door een rechterlijke uitspraak over het zogenoemde artikel 3: de rechter heeft bepaald dat nieuwe aanbieders niet uitgesloten mogen worden. Lottovate is de eerste die sindsdien een vergunning heeft gekregen. De 'goede doelen' loterijen moeten minimaal 50% van hun inkomsten afdragen aan goede doelen. Naast de grote aanbieders heeft ook de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) een Artikel 3 vergunning, met dezelfde afdrachtverplichting; dit is een samenwerkingsverband tussen de Grote Clubactie, Jantje Beton, Scouting Nederland en De Zonnebloem.

Speelautomaten zijn te vinden in speelhallen, die soms de naam 'Casino' voeren maar geen casinospelen mogen aanbieden, en in horecagelegenheden. Speelautomaten zijn niet altijd eigendom van de uitbater van de locatie waar de automaten zijn geplaatst: sommige eigenaren plaatsen hun automaten bijvoorbeeld bij diverse (kleinere) horeca gelegenheden. Hiervoor moet wel een vergunning van de plaatselijke gemeente worden verkregen. In de grote speelhallen, bijvoorbeeld van Jack's Casino (JVH), Fair Play, Krijco, Flamingo Casino en Flash Casino, vallen eigenaarschap en exploitatie wel samen. De speelautomatenbranche wordt vertegenwoordigd door de VAN.

Online aanbieders van kansspelen

Aanbieders van online kansspelen opereren illegaal als zij Nederlandse spelers bedienen, maar tegen hun spelaanbod wordt niet met voorrang handhavend opgetreden indien de aanbieders niet voldoen aan de zogenoemde prioriteringscriteria. Die criteria zijn vlak na de oprichting van de KSA opgesteld in samenspraak tussen het ministerie en het bestuur van de KSA (zie hoofdstuk 3). Toen bleek dat de goedkeuring en implementatie van de wet KOA langer op zich ging laten wachten heeft de KSA een oproep uit laten gaan aan online aanbieders die geïnteresseerd zouden zijn in een vergunning; met bedrijven die niet voldeden aan de prioriteringscriteria en/of een vergunning in een ander Europees land hebben, is met enige regelmaat contact geweest ter voorbereiding op de aanvraagprocedure voor een vergunning als de wet KOA van kracht zou worden.

De omgang van de KSA met sommige online aanbieders roept veel weerstand op bij huidige vergunninghouders en ook bij de politiek (zie bijvoorbeeld Kamervragen van mw. Vos, d.d. 29 augustus 2014). Aanbieders vinden dat de KSA meer zou moeten handhaven. Dit is begrijpelijk gezien de belangen die ermee gemoeid zijn: de online aanbieders verwerven marktaandeel zonder dat ze een vergunning hebben, zonder dat ze daarvoor hoeven te betalen en zonder dat de KSA hen verplicht om maatregelen te nemen ter preventie van kansspelverslaving. Huidige vergunninghouders moeten wachten met online activiteiten en moeten wel voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Dat tast het *level playing field* aan, en beschermt de burger onvoldoende tegen mogelijke verslaving, vinden deze stakeholders. Anderzijds is het begrijpelijk dat in het juridische vacuüm dat bestaat zolang de wet KOA er niet is – terwijl het Internet alom tegenwoordig is – de KSA probeert toch zoveel mogelijk kanalisatie te bereiken. Op 27 mei 2017 heeft de KSA aangekondigd haar aanpak uit te breiden en strenger te gaan handhaven (Kansspelautoriteit, 2017d, 30 mei). In reactie daarop zijn meerdere online goksites offline gegaan (1 juni 2017).

Bestuurlijke partners

De belangrijkste bestuurlijke partner voor de KSA is natuurlijk het moederdepartement: V&J. De onderlinge contacten, zowel over beleidsinhoudelijke zaken als uitvoering, financiën, incidenten en optredens, worden door beide partijen als goed omschreven. Natuurlijk zijn er wel eens verschillen van inzicht maar onze indruk is zeker dat er – tenminste op persoonlijk vlak – goede relaties zijn. Desondanks is de aandacht van V&J voor het kansspelbeleid en de KSA ook wat beperkt te noemen: het is maar een klein onderwerp in de grote portefeuille van het departement, vertegenwoordigd door een beperkt aantal beleidsambtenaren, en van geringe financiële omvang (zie hoofdstuk 4). De invulling van de sturingsrelatie en de omgang met het toezichthouderschap zijn geen natuurlijke competenties binnen de juridische cultuur van het moederdepartement, aldus verschillende respondenten – dit is op basis van onze ervaringen met ZBO-ministerie relaties meer in het algemeen ook onze eigen indruk (zie paragraaf 5.4 voor meer informatie over dit onderwerp, vgl. Van Thiel & Hendriks, 2014).

Met andere ministeries heeft de KSA ook contacten, met name met VWS vanwege de verslavingspreventie en met Financiën vanwege bijvoorbeeld de Wwft en de staatsdeelnemingen (Holland Casino, Staatsloterij). Als het gaat om goede doelen, zijn er zelfs nog meer ministeries betrokken bij discussies (bijvoorbeeld OCW vanwege cultuur).

Andere bestuurlijke partners vinden we bij andere toezichthouders. Naast het lidmaatschap van het Marttoezichthoudersberaad en internationale netwerken zoals Gaming Regulators European Forum (GREF), werkt de KSA ook in de uitvoering samen met andere toezichthouders, met name de Autoriteit Consument en Markt (ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken) en organen als de Reclame Code Commissie en het Commissariaat voor de Media (vanwege reclames). Uiteraard wordt

er ook samengewerkt met de Belastingdienst, vanwege handhaving en de afdracht van kansspelbelasting.

Een derde belangrijke groep van bestuurlijke partners zijn de gemeenten, met name als het gaat om de speelhallen maar ook de criminaliteitsbestrijding. De KSA verstrekt exploitatievergunningen aan eigenaren van speelautomaten, maar de aanwezigheid van een speelautomaat vereist een vergunning van de gemeente. De KSA kan ook ondersteuning bieden bij het opsporen en aanpakken van illegaal gokken, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau. Zo werd in mei 2016 in Rotterdam een aantal gokzuilen opgerold.

Strafrechtelijke partners

Naast gemeenten werkt de KSA ook samen met de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), het Openbaar Ministerie (OM), en de nationale politie bij de bestrijding van criminogene elementen in de kansspelmarkt. Uiteraard voert de KSA ook zelfstandige activiteiten uit ten behoeve van de handhaving. Daarvoor is een aantal medewerkers door de nationale politie benoemd als bevoegd opsporingsambtenaar (BOA).

In 2013 zijn de eerste samenwerkingen gevormd met politie, gemeenten en andere toezichthouders. De KSA heeft in de daaropvolgende jaren samenwerkingsprotocollen afgesloten met OM, DNB, ACM, Belastingdienst. In het convenant met het OM is vastgelegd dat overtredingen die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar zijn, door KSA aan de OvJ worden voorgelegd en dat KSA geen boete oplegt dan nadat OvJ heeft aangegeven af te zien van strafvervolging. Andersom kan het OM zaken overdragen aan KSA indien die zich lenen voor bestuurlijke afdoening. Voor het overige wisselen KSA en OM relevante informatie uit in driemaandelijks overleggen (Handhavingsprotocol KSA-OM, 9-12-2015). De KSA is ook in gesprek met gemeenten over de invulling van het toezicht op de speelautomaten.

Partners in het kader van de verslavingszorg

Onder de WoK heeft de KSA tot taak preventie te bevorderen. Onder de wet KOA wordt die taak verzwaaard; dan krijgt de KSA een coördinerende functie ten aanzien van de preventie van kansspelverslaving. Momenteel wordt die rol volgens de partners door de KSA zeer bescheiden ingevuld. Er zijn wel notities verschenen, er wordt onderzoek gedaan (of gebruik gemaakt van onderzoek dat door anderen, zoals het WODC, wordt uitgezet), en de KSA ziet toe op het handhaven van de zorgplicht door aanbieders van kansspelen, in het bijzonder Holland Casino en de speelhallen (vergelijk paragraaf 3.3), en recent ook voor de nieuwe vergunningen voor loterijen. In 2015 heeft de KSA een notitie opgesteld over de strategie voor kansspelpreventie en er is een netwerkbijeenkomst geweest met alle betrokken partijen, zowel van de kant van de verslavingszorg als van de (online) aanbieders. Daarna zijn er enkel bilaterale contacten geweest. De belangrijkste partners voor de preventie van kansspelverslaving zijn: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in het bijzonder de afdeling directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie; de instellingen voor verslavingszorg zoals GGZ en Jellinek; onderzoeksinstellingen zoals Trimbos, IVO en CVO; en de belangenorganisaties van spelers en/of gokverslaafden zoals het Centrum voor Verantwoord Spelen, de AGOG (voor verslaafden en hun omgeving) en de Pokerbond.

Goede doelen

De jaarlijkse afdracht door 'goede doelen' loterijen aan goede doelen bedraagt 'naar schatting 450 miljoen, 50% of meer van de inkomsten.²³ De goede doelenorganisaties, verenigd in het Goede Doelen Platform, hebben contact met diverse ministeries om hun belangen te vertegenwoordigen (bv met VWS als het om sport gaat), en ook met de KSA. De afdracht aan goede doelen wordt in de wet niet als formele taak genoemd (het toezicht op die afdracht wel). De goede doelenorganisaties hebben wel geprobeerd de afdracht tot de zogenoemde vierde pijler van beleid te maken, maar dat is niet gelukt (dat zou ook strijdig zijn met Europese jurisprudentie). De KSA ziet het borgen van de afdracht dan ook niet als een aparte taak; het is een van de vergunningsvoorwaarden en als zodanig object van handhaving.

Samenwerking met private partijen

Met diverse grote media-exploitanten (zoals STER, RTL, SBS) is in 2014 een samenwerkingsprotocol overeengekomen om samen te werken bij het voorkomen, tegengaan en bestrijden van reclame voor illegale kansspelen. Media exploitanten onthouden zich van het actief aanbieden van reclameruimte voor illegale kansspelen, en informeren de KSA als zij toch reclame waarnemen. Het convenant is vrijwillig en wordt elke zes maanden geëvalueerd. Een van de eerste activiteiten van de KSA was een leidraad reclame.

Daarnaast zijn er ook andere convenanten, onder andere met financiële dienstverleners (denk bijvoorbeeld aan Ideal).

Internationale samenwerking

De KSA heeft samenwerkingsconvenanten afgesloten met enkele internationale toezichthouders in jurisdicties die voor kansspelen in het bijzonder relevant zijn, zoals de Kanaaleilanden. Medewerkers van de KSA zijn ook actief in internationale netwerken, zoals de International Association of Gaming Regulation en het Europese Gaming Regulators Forum GREF. De directeur KSA is hiervan vice-voorzitter.

Ook samenwerking in Koninkrijksverband is van belang, want Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten kennen elk hun eigen kansspelwetgeving en -beleid.

Dit soort internationale samenwerking maakt snelle en effectieve informatie uitwisseling mogelijk over vergunninghouders, het track record van een partij, en er kunnen signalen worden uitgewisseld bij problemen. Ook zou kunnen worden samengewerkt bij het innen van boetes aan buitenlandse bedrijven. Verder kunnen expertise en *best practices* worden gedeeld, of gezamenlijke standpunten ontwikkeld over ontwikkelingen in de markt. Tot slot zou internationale samenwerking ook de vergunningverlening efficiënter kunnen maken als de KSA minder intensief zou toetsen als buitenlandse toezichthouders al goedkeuring hebben verleend aan een bedrijf. De KSA blijft echter haar eigen koers varen en gaat voorlopig niet over tot wederzijdse erkenningen.

Tot slot zijn er contacten met consumenten, bijvoorbeeld via de website van de KSA (zie hoofdstuk 4). Deze worden in dit onderzoek echter niet meegenomen als stakeholder.

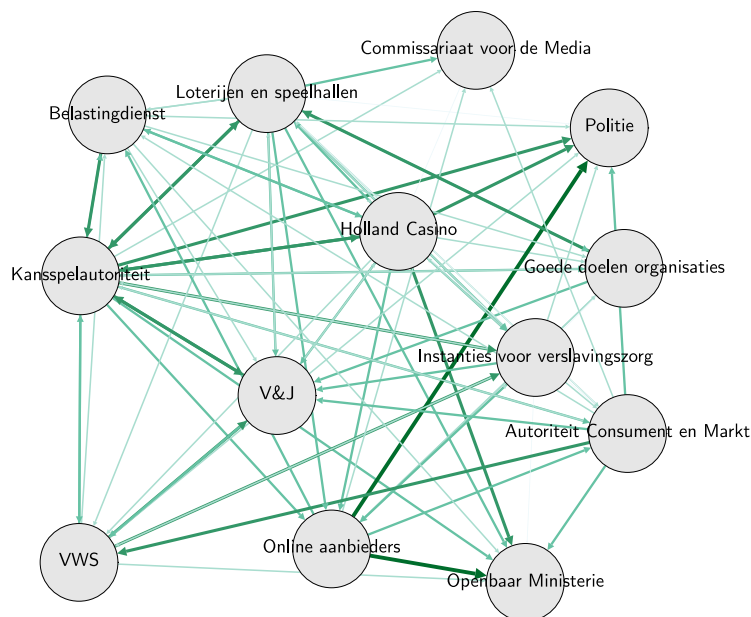
²³ Voor de voormalige Staatsloterij geldt een andere regel: 16% van de opbrengst wordt afgedragen aan goede doelen.

De KSA heeft dus vele contacten, zowel individueel als georganiseerd (denk bv aan sectoroverleg met loterijen, en de netwerkbijeenkomst over verslavingspreventie). Voor de omgang met de vergunninghouders maakt de KSA gebruik van accountmanagers, en over alles wat met kansspelverslaving te maken heeft, zijn er een drietal vaste aanspreekpersonen. Over het algemeen zijn onze respondenten positief over het verloop van die contacten, al is er soms ook kritiek op de inhoudelijke uitkomsten ervan. Meer over de kwaliteit van de contacten vindt u in de volgende paragraaf.

5.2. Netwerkanalyse: contacten en interacties

Om de contacten tussen de KSA en de verschillende stakeholders in kaart te brengen, maken we gebruik van een netwerkanalyse. Daarmee kunnen we het netwerk schematisch weergeven, en kan worden berekend hoe intensief en wederzijds contacten zijn, en wat de gepercipieerde kwaliteit van de contacten is. In de vragenlijst zijn niet alle bovengenoemde stakeholders meegenomen; zo zijn bijvoorbeeld de internationale samenwerkingspartners buiten beschouwing gelaten. We hebben ons geconcentreerd op de belangrijkste stakeholders; zij hebben de vragenlijst toegestuurd gekregen en worden genoemd in de vragen. Zie onderstaande figuren voor de resultaten.

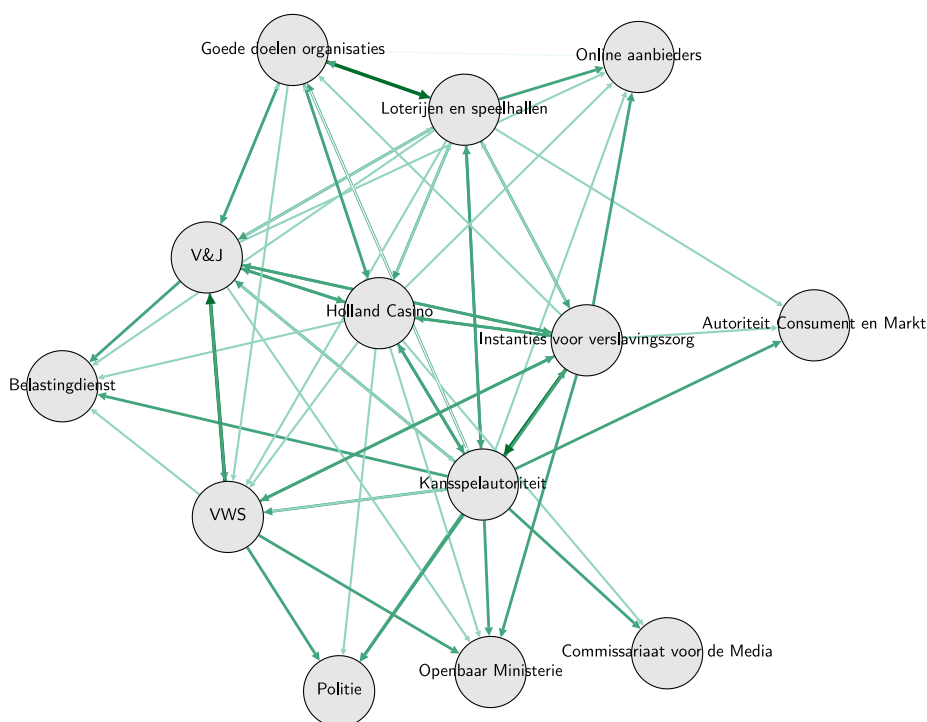
In figuur 5.2. is het netwerk op basis van contactfrequentie met de stakeholders weergegeven. De stakeholders en de KSA worden weergegeven in de cirkels (zgn. *nodes*) en de onderlinge contacten als lijnen (zgn. *edges*). Contactfrequentie kan worden uitgedrukt in een zogenoemde *degree*-maat. We hebben de berekening van de *degree* gewogen en gecorrigeerd voor de totale hoeveelheid verbindingen en de hoeveelheid deelnemers aan de vragenlijst. In de bijlage zijn de statistische resultaten opgenomen. De kleurintensiteit duidt op sterkere effecten: in figuur 5.2. duidt dat op meer contacten; in figuur 5.3. op een hogere gepercipieerde kwaliteit; en in figuur 5.4. op een hogere mate van vertrouwen tussen de actoren. Tot slot is ook de richting van de pijl van belang: die duidt de richting van het contact aan, oftewel van wie het contact uitgaat (volgens de respondenten).



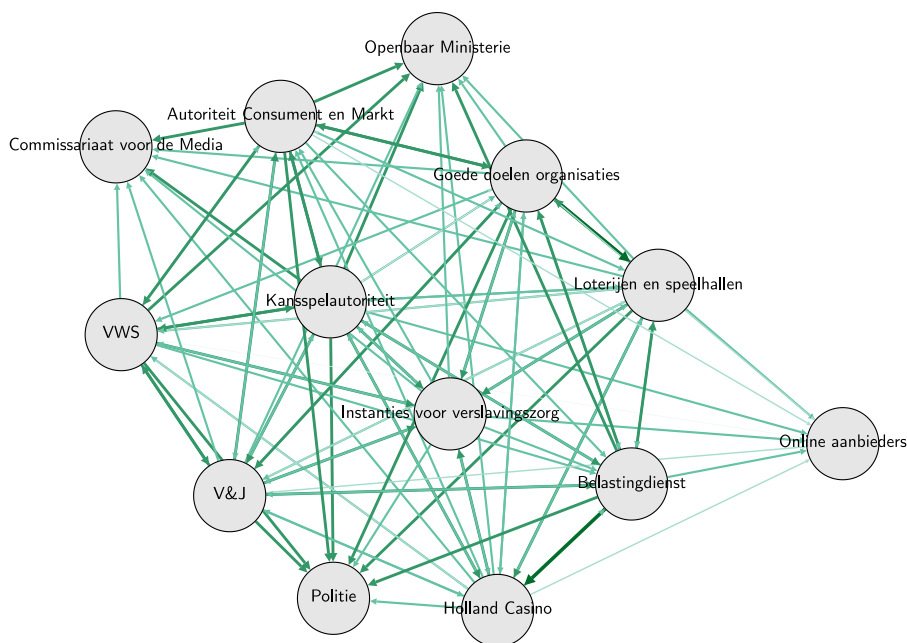
Figuur 5.2. Netwerk als geheel

Figuur 5.2. laat zien dat de KSA veel contacten heeft, met nagenoeg alle actoren uit het netwerk maar het meest met het moederdepartement en de huidige vergunninghouders. Dat zijn zelfstandige contacten, dat wil zeggen dat de diverse stakeholders rechtstreeks met de KSA contact hebben, niet via bv. het moederdepartement. De KSA heeft dus een zelfstandige positie (zie verderop de discussie over de positie van de KSA als ZBO).

Op de vragen over de kwaliteit van die relaties (figuur 5.3.) en het onderling vertrouwen (figuur 5.4.) is over het algemeen redelijk neutraal geantwoord (niet heel goed en niet heel slecht); daar zijn niet echt veel (duidelijke) patronen te herkennen. Het is dan ook wat lastiger om daar een duidelijke conclusie over te trekken: er zijn veel relaties en contacten, maar deze worden noch als heel goed noch als heel slecht ervaren. Ons valt op dat de antwoorden op de vragenlijst wat gematigder zijn dan de interviews, terwijl er een grote overlap is tussen de respondenten. Dat kan te maken hebben met de methode zelf (papier versus gesprek), maar het kan ook te wijten zijn aan het feit dat we in de analyse van de vragenlijstantwoorden vaker met gemiddelden rekenen, per categorie van stakeholders. We gebruiken daarom de uitkomsten uit beide methoden om een beeld te schetsen van de relaties tussen stakeholders en de KSA, en het oordeel van de stakeholders over de legitimiteit van de KSA.

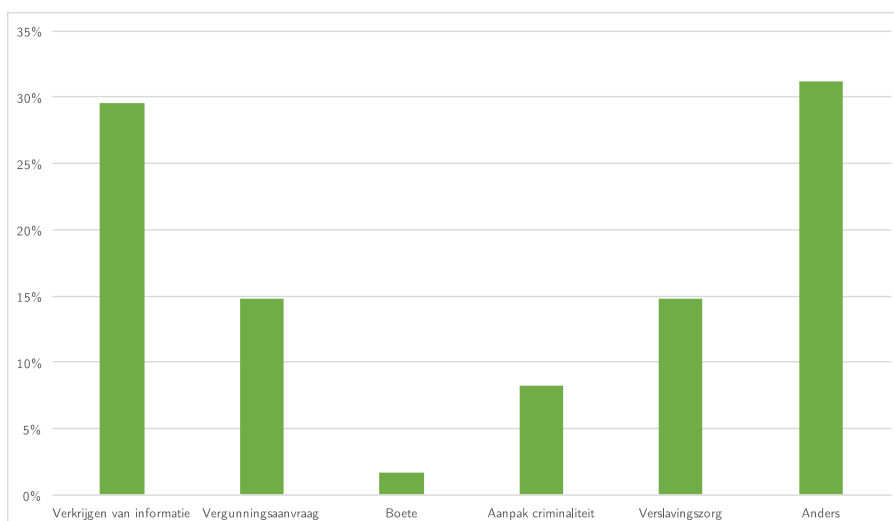


Figuur 5.3. Kwaliteit van het contact in Network



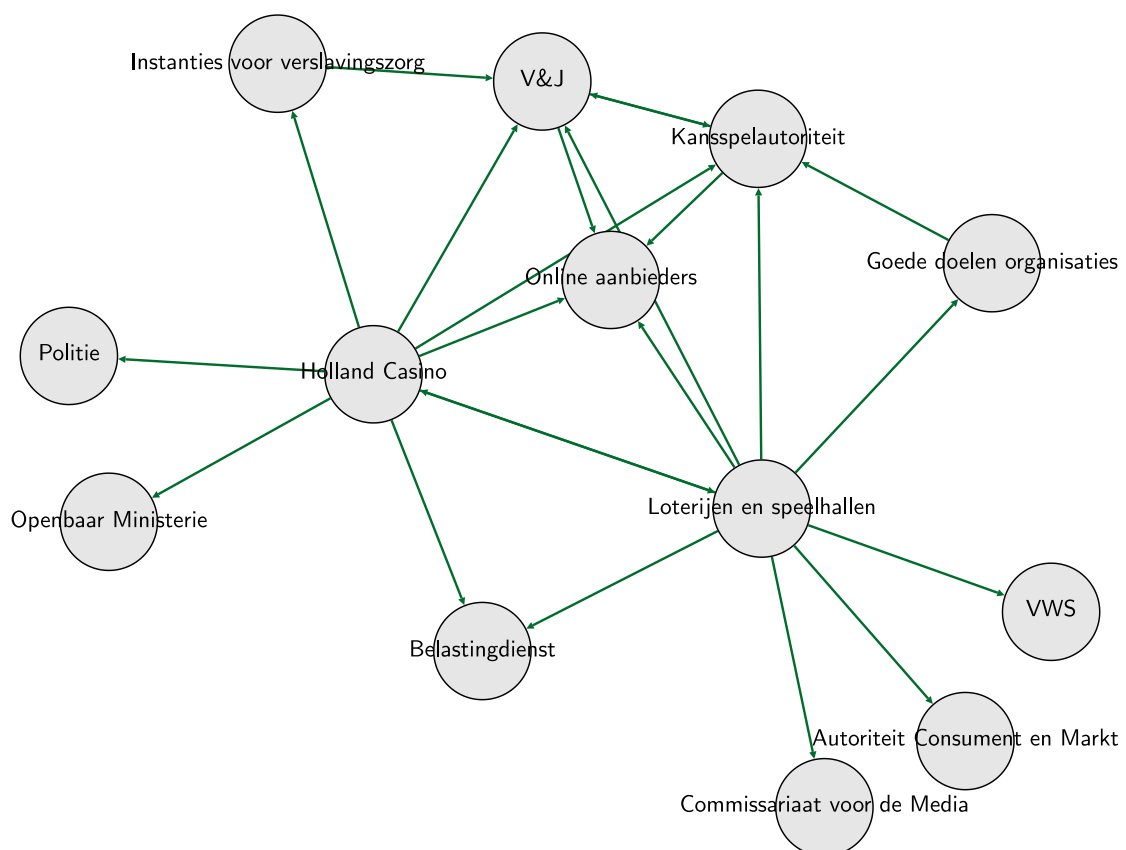
Figuur 5.4. Vertrouwen in netwerkrelaties

Volgens de respondenten worden contacten iets vaker vanuit de stakeholders (52%) dan vanuit de KSA (48%) geïnitieerd. De inhoud van die contacten is heel divers. Vaak gaat het om het verkrijgen van informatie en het aanvragen van een vergunning. Contacten over de bestrijding van criminaliteit en preventie van verslaving zijn iets minder talrijk. Maar al met al laat figuur 5.5 zien dat er op alle vlakken contact is over alle taken van de KSA. Alleen over boetes worden lagere aantallen gerapporteerd maar dat is logisch omdat illegale aanbieders – die de meeste boetes krijgen – niet of nauwelijks bevraagd zijn in dit onderzoek.



Figuur 5.5. Onderwerpen van contacten met de KSA

Uit de interviews komt naar voren dat stakeholders de open houding van de KSA waarderen; het is makkelijk om contact te krijgen, zeker voor de vergunninghouders die een accountmanager hebben. Dat wil niet altijd zeggen dat vragen naar tevredenheid of snel worden beantwoord. Er zijn ook zeker conflicten. Zie figuur 5.6 maar let op, deze figuur toont de aanwezigheid van conflicten als dichotomie (wel/niet) en de lijnen zeggen dus niets over de intensiteit van conflicten. De richting van de pijl geeft aan wie heeft gerapporteerd met wie een conflict te hebben. Figuur 5.6 laat zien dat als er conflicten met de KSA zijn dit vooral door de aanbieders wordt aanbeiders, terwijl V&J en de KSA beide rapporteren het weleens oneens met elkaar te zijn. Maar ook in de rest van het netwerk komen conflicten wel eens voor. Conflicten met de KSA kunnen over van alles gaan, bijvoorbeeld over berichten van de KSA op de website en in de media (vergelijk hoofdstuk 3 over communicatie in handhaving), over het niet verlenen van een vergunning (denk aan de artikel 3 loterijen kwestie), en over de invulling van de taak ten aanzien van verslavingspreventie – aldus de respondenten. Formele conflicten in de vorm van bezwaren en rechtszaken zijn in hoofdstuk 4 besproken.



Figuur 5.6. Conflicten in de onderlinge relaties tussen stakeholders

In de interviews wordt nog weleens geklaagd over de bejegening en inhoudelijke deskundigheid van sommige individuele medewerkers – alhoewel er over andere medewerkers juist weer lovend wordt gesproken. Meer serieuze klachten zijn er over de hoge administratieve lasten die gepaard gaan met het aanvragen van een vergunning; het gebrek aan slagvaardigheid en de lange doorlooptijden bij de KSA, de regelgeving ter zake is erg gedetailleerd en loopt achter, en niet alle potentiële vergunninghouders vinden het relevant om alle gevraagde informatie te leveren. Positief werd gesproken over de

inzet en kennis van de medewerkers die gaan over criminaliteitsbestrijding en verslavingspreventie, al vindt men de rol die de KSA op dat laatste onderwerp aanneemt nog wel te bescheiden. De KSA heeft – in reactie op een eerdere evaluatie (door AEF, 2015) – veel geïnvesteerd in de klantgerichtheid van medewerkers, bv door trainingen, maar uiteindelijk blijft het onderhouden van contacten natuurlijk altijd mensenwerk.

Al met al kunnen we constateren dat de KSA zicht heeft op het veld en de stakeholders, en dat ze elkaar weten te vinden. De KSA onderneemt activiteiten om stakeholders te informeren (via de website, via bijeenkomsten en sinds maart 2017 via een nieuwsbrief) en te betrekken bij bijvoorbeeld nieuwe beleidsregels. Zo is er een schriftelijke consultatieronde geweest over de strategie ten aanzien van verslavingspreventie. De KSA gebruikt de contacten ook voor het verkrijgen van signalen over mogelijke tekortkomingen in de naleving en criminele praktijken (zie het voorbeeld van de aanpak van gokzuilen in Rotterdam).

Andersom weten stakeholders ook de weg te vinden naar de KSA. En alhoewel ze niet op alle fronten altijd tevreden zijn over de frequentie en uitkomsten van contacten, zijn ze ook niet ontevreden over de kwaliteit van de persoonlijke contacten. De relatie tussen toezichthouder en marktpartijen is altijd spanningsvol, dus een zekere mate van ontevredenheid en conflicten hoort er waarschijnlijk ook gewoon bij. Hoe zich dit allemaal vertaalt in een oordeel over de KSA is onderwerp van de volgende paragraaf.

5.3. Oordeel van stakeholders over KSA

In de vragenlijst waren 21 stellingen opgenomen over de KSA. Respondenten konden op een 5-puntsschaal aangeven in welke mate ze het eens of oneens waren met de stelling. Figuur 5.7. geeft de resultaten weer. Hierbij is te zien wat het overall gemiddelde was (dus van alle respondenten), het gemiddelde van de KSA²⁴ zelf, en van de twee belangrijkste categorieën van stakeholders: de aanbieders van kansspelen enerzijds en de partners op het gebied van bestuur en verslavingspreventie anderzijds.

Opvallend is dat op meerdere vragen de KSA respondenten een positiever beeld van zichzelf hebben dan de respondenten uit de andere categorieën, waarbij de aanbieders vaak negatiever scoren. Dat beeld komt overigens overeen met de interviews.

Over het algemeen zien we dat er op een aantal punten overwegend positief wordt geoordeeld. In lijn met de interviews, vinden de respondenten dat de KSA goed bereikbaar is voor vragen en dat er goed wordt samengewerkt. Ook wordt ingestemd met de stelling dat de KSA transparant is en een goede bijdrage levert aan de criminaliteitsbestrijding. Iedereen het belangrijk dat de KSA onafhankelijk is. De meeste respondenten vinden dat de KSA ook beleidsadviezen moet geven.

Op een aantal andere punten verschilt men echter sterk van mening. De respondenten van de KSA oordelen bijvoorbeeld veel positiever over de internationale samenwerking, de aanpassing door de KSA aan marktontwikkelingen, het openstaan voor informatie uit het veld, de deskundigheid en competentie van het personeel, en het succesvol zijn in het bereiken van beleidsdoelstellingen dan de onder toezicht gestelden. Laatstgenoemde respondenten oordelen hier niet extreem negatief over, maar wel steeds negatiever dan de KSA-respondenten.

²⁴ Een paar stellingen waren niet van toepassing voor de respondenten van de KSA, dus daar is geen score vermeld.



Figuur 5.7. Respons op stelling uit de vragenlijst over KSA

Ook op de stellingen over de prioritering en mate van uitwerking die de KSA geeft aan haar diverse taken verschillen de meningen. De onder toezicht gestelden vinden bijvoorbeeld meer dan de KSA-respondenten dat de KSA zich met name bezig zou moeten houden met toezicht op aanbieders, en minder met verslavingspreventie. Overigens moet hier wel opgemerkt worden dat de KSA een complex takenpakket heeft en het moeilijk blijft/blijkt om het alle stakeholders tegelijk naar de zin te maken.

Tot slot zien we dat er bij onder toezicht gestelde respondenten meer steun is voor de stelling dat de wijze van financiering (via heffingen en tarieven) anders zou moeten. Omdat er niet gevraagd is naar de motivering voor de antwoorden op de stellingen, is het lastig te interpreteren of deze onvrede slaat op de hoogte van de tarieven, of het principe van tarieffinanciering zoals besproken in hoofdstuk 4. De KSA respondenten zijn hier neutraal in.

Op de stelling 'onze organisatie heeft vertrouwen in de KSA' wordt neutraal geantwoord. Dat leidt ons tot de conclusie dat de KSA wel een zekere mate van legitimiteit geniet bij de stakeholders. De KSA heeft over het algemeen een goede reputatie, alhoewel er op onderdelen klachten zijn, bijvoorbeeld over de bejegening door sommigen, over de hoogte van de administratieve lasten door te gedetailleerde regelgeving, en over de prioritering van alle verschillende taken. Het verkrijgen van informatie is echter geen probleem, en men vindt de KSA transparant en goed bereikbaar voor vragen. Ook de onafhankelijkheid van de KSA wordt door iedereen belangrijk gevonden.

Uit de interviews komt naar voren dat de KSA wordt gezien als een jonge toezichthouder die een goede ontwikkeling (of professionalisering) doormaakt – zelfs volgens de meeste kritische geïnterviewden – maar ook nog veel stappen moet maken. Die stappen betreffen dan vooral het daadkrachtiger handhaven, meer uitwerken van de rol ten aanzien van verslavingspreventie, en de externe zichtbaarheid (communicatie).

5.4. Onafhankelijkheid van de KSA

De KSA is in 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit maakt het mogelijk voor de KSA om onafhankelijk te opereren. Het betekent namelijk dat de KSA op zekere afstand van het ministerie van V&J staat, en op een aantal terreinen (met name beheersmatig) autonoom beslissingen kan nemen. De KSA heeft eigen (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid. Er zijn overigens ook grenzen aan de zelfstandigheid. Zo is de Kaderwet ZBO's van toepassing (vgl. hoofdstuk 4); dat betekent dat het toezicht op de KSA door de minister c.q. het ministerie wordt uitgevoerd. Ook heeft de minister diverse mogelijkheden om in te grijpen in besluiten of handelingen van de KSA – meer dan bij menig ander ZBO waar vaker uitzonderingen worden gemaakt op de toepassing van de kaderwet ZBO's, bv. ten aanzien van de schorsing of vernietiging van individuele besluiten.

De instellingswet (Stb. 2012 11) regelt de taken en bevoegdheden van de KSA, alsook de interne *governance*: de wet bepaalt dat er een raad van bestuur is, die bestaat uit maximaal drie mensen. De huidige RvB bestaat inderdaad uit drie mensen die elk een parttime aanstelling hebben.²⁵ De minister of staatssecretaris benoemt de bestuurders. Zij worden geworven op basis van specifieke deskundigheid, maar wat dat precies inhoudt vermeldt de Memorie van Toelichting niet. Een dergelijke constructie is, vergeleken met andere toezichthouders en ZBO's, wat ongebruikelijk en lijkt zwaar

²⁵ Zie <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/raad-bestuur/> voor een beschrijving van de huidige bestuursleden, inclusief CV informatie.

gezien de omvang van de KSA. Immers, naast de RvB is er een fulltime directeur. De motieven voor de keuze voor deze constructie worden niet vermeld in de Memorie van Toelichting. Het zou kunnen dat dit een bekend model was voor V&J omdat een ander ZBO, de Raad voor de Rechtsbijstand, een vergelijkbaar bestuursmodel had. Daar is het echter afgeschaft en vervangen door een tweekoppige, professionele/fulltime directie die terzijde wordt gestaan door een Raad van Advies.²⁶ Ook bij andere toezichthoudende ZBO's zoals bijvoorbeeld de AFM, zien we fulltime bestuurders, die ook verantwoordelijk zijn voor de organisatie (dus geen aparte directeur). Desgevraagd bevestigen respondenten in de interviews het zware karakter van deze bestuursconstructie, al geven betrokkenen ook aan dat het in de praktijk wel goed werkt. Er is vertrouwen tussen de directie en het bestuur.²⁷ Wanneer het takenpakket wordt uitgebreid door de inwerkingtreding van de wet KOA is de huidige bestuursconstructie misschien beter te rechtvaardigen, aldus de geïnterviewden, maar ook dan blijft het punt dat het geen gebruikelijke constructie is voor toezichthoudende ZBO's. Op dit punt valt volgens ons heroverweging dus zeker aan te raden.

De positie van de KSA als ZBO staat verder bij niemand ter discussie: de onafhankelijkheid die vereist is voor toezicht en handhaving maakt het een logische keuze. Ook de afstand tot het beleidsmakende departement wordt als belangrijk voordeel gezien – alhoewel in dit verband ook wel door sommige geïnterviewden wordt opgemerkt dat de afstand tussen beleid en toezicht niet altijd even scherp wordt aangehouden. Het geven van beleidsadviezen, in de vorm van uitvoeringstoetsen, wordt wel gewaardeerd, maar het maken van beleid moet volgens deze respondenten voorbehouden blijven aan het ministerie.

De vraag of de KSA als sectorspecifiek ZBO bestaansrecht heeft, of dat het beter zou zijn om bv. op te gaan in de ACM (zoals het rapport van De Leeuw, 2013 aanbeveelt) wordt vooralsnog in het voordeel van een zelfstandig bestaan beantwoord: de meeste respondenten vinden het vooralsnog goed dat er een apart ZBO is voor de kansspelmarkt, zeker zolang de wet KOA nog niet in werking is getreden. De specifieke kennis van de sector en het beleid die de KSA in huis heeft, is van belang voor succesvolle uitvoering en naleving van het kansspelbeleid.

Meer kritische geluiden hebben we gehoord over de vraag of de KSA als ZBO het beste op zijn plek is onder het ministerie van V&J. Alhoewel het voordelen heeft omdat V&J beleidsverantwoordelijk is, wordt door veel respondenten geconstateerd dat het aansturen van ZBO's competenties vereist die het ministerie van V&J niet van nature heeft. De cultuur van het departement is volgens hen meer gericht op het produceren van wetgeving, en het vastleggen van afspraken in regels. Het relatiestatuut is daar ons inziens een treffend voorbeeld van: veel ministeries hebben dergelijke afspraken, maar die zijn niet in wetgeving vastgelegd. Ook de grote mate van gedetailleerdheid van regelgeving (zie bv. het speelautomatenbesluit²⁸) wordt veelvuldig genoemd als voorbeeld van de sturing die zich meer op input en regels (*rule based*) richt dan op resultaten en hoofdlijnen (*principle based*, zie ook hoofdstuk 3). Anderzijds wordt in de interviews ook wel gesproken over te geringe aandacht van V&J voor de aansturing van de KSA, niet alleen als het gaat om bv de begroting (zie hoofdstuk 4) maar ook om de uitvoering van taken. Het ministerie van V&J heeft minder ervaring met toezicht dan bv het ministerie

²⁶ De KSA heeft zelf ook een Raad van Advies ingesteld, zie <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/adviesraad/> voor meer informatie.

²⁷ Daarbij moet wel aangetekend worden dat de huidige directeur niet de eerste directeur was; de eerste directeur is voortijdig vertrokken.

²⁸ Overigens moet hierbij wel aangetekend worden dat dit verouderde besluit nog is opgesteld door het ministerie van EZ. Respondenten hebben dit echter veelvuldig aangehaald als voorbeeld van *rule based* beleid, zoals ook onder het gezag van V&J wordt gemaakt voor dit beleidsterrein. Een ander voorbeeld dat vaker werd genoemd is de recente regelgeving inzake art. 3 loterijen.

van EZ, waar onder andere de ACM onder ressorteert. De geconstateerde gebreken roepen de vraag op of V&J wel zijn rol als *'transactional authority'* realiseert (vgl. hoofdstuk 2); in hoeverre helpt de werkwijze en aansturing de KSA ook daadwerkelijk in het vervullen van haar rol?

Samengevat komt het erop neer dat de positie van de KSA als ZBO door iedereen als waardevol en nodig wordt gezien. Wel zou nagedacht moeten worden over aanpassing van het bestuursmodel, bv. naar een meerkoppige fulltime raad van bestuur, zonder directie. Op termijn zou ook overwogen kunnen om de KSA onder het ministerie van EZ te brengen, al dan niet als onderdeel van de ACM. Vooralsnog, in elk geval zolang de wet KOA niet in werking is getreden, lijkt er echter nog geen aanleiding voor die laatste stap. Wel is nadere bezinning nodig op de aansturende rol door V&J, zowel inhoudelijk (ruimte geven voor toezicht) als financieel-technisch (vergelijk hoofdstuk 4). Het verandertraject dat V&J voor de aansturing van alle verzelfstandigde organen in gang heeft gezet, biedt hier ruimte voor.

5.5. Conclusies

De KSA heeft te maken met een grote diversiteit aan stakeholders. Er zijn veel, en rechtstreekse, contacten, over verschillende onderwerpen; men weet de KSA makkelijk te vinden en de KSA staat open voor vragen en informatie (alhoewel niet zo open als de KSA zelf denkt). Alhoewel de stakeholders niet op alle onderdelen even tevreden zijn (bv individuele bejegening, hoge administratieve lasten, te weinig handhaving), geniet de KSA een neutrale tot positieve reputatie en is er sprake van een zekere mate van vertrouwen en legitimiteit. De huidige vergunninghouders vinden wel dat de KSA meer daadkrachtig zou moeten optreden tegen illegale (online) aanbieders – en daar lijkt met een uitgebreidere en strengere aanpak nu ook gehoor aan gegeven te gaan worden. Hierbij moet overigens aangetekend worden dat de KSA een complexe taakopdracht heeft, zo complex zelfs dat niet iedereen precies weet wat de taken wel of niet inhouden. Op dit punt zou de KSA kunnen werken aan verbetering van de bekendheid over haar taken en de eigen taakopvatting. Ook is er ruimte voor verbetering als het gaat om het inzicht van de KSA in haar eigen reputatie en aanzien: die worden door de KSA positiever ingeschat dan door de stakeholders.

Alle partijen lijken het erover eens dat de KSA in haar jonge bestaan een goede ontwikkeling aan het doormaken is, maar dat ze er zeker nog niet is. Het nut en de noodzaak van het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder in deze sector wordt echter door iedereen onderschreven.

6. Publieke waarde

In dit hoofdstuk brengen we de resultaten van de drie *work packages* samen en maken we de balans op van deze evaluatie aan de hand van het meervoudige beoordelingskader. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 2 is dit kader geen optelsom maar een gewogen oordeel op basis van alle verkregen informatie en bevindingen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst bespreken we de uitkomsten aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader per onderdeel (doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en samenwerking met stakeholders). Daarna bespreken we de onderlinge samenhang en balans tussen de drie onderdelen uit het publieke waarde raamwerk. In het slothoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen.

6.1. Doeltreffendheid

Voor de doeltreffendheid van de KSA zijn criteria geformuleerd over vergunningverlening, handhaving, verslavingspreventie en beleidsadvies. De criteria voor vergunningverlening luiden:

- Vergunningverlening en handhaving door de KSA dragen bij aan voldoende, betrouwbaar, en aantrekkelijk legaal kansspelaanbod in de diverse deelmarkten.
- Vergunningverlening is gebaseerd op een visie op marktordening, waarin een balans bestaat tussen een aantrekkelijk aanbod en innovatie enerzijds en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit anderzijds.
- Vergunningverlening draagt door transparantie, integriteit, rechtmatigheid en eenduidigheid bij aan een *level playing field* voor kansspelaanbieders.
- Toetsing van integriteit vergunninghouders is adequaat en zorgvuldig.
- Er is sprake van correcte inning van heffingen en vergoedingen en correcte afdracht kansspelen aan goede doelen.

De Kansspelautoriteit heeft als missie geformuleerd 'Voor het bewaken van een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod'. Ze hanteert als uitgangspunt de volgende publieke doelen: het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; en de preventie van kansspelverslaving.

Hoewel de KSA marktordening niet als haar taak beschouwt en zichzelf niet als een marktmeester ziet, ordent de KSA door vergunningen te verlenen wel degelijk de markt en beïnvloedt zij of een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod ontstaat. Vergunningverlening is niet gebaseerd op een expliciete visie op marktordening, waarin een balans bestaat tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit.

In de afwegingen van de KSA spelen overwegingen over concurrentie; een gelijk speelveld; en de aantrekkelijkheid van het aanbod nauwelijks een rol. Het huidige aanbod van legale kansspelen is in vergelijking met het online aanbod, minder aantrekkelijk. Overwegingen van de KSA over de omvang van de markt in relatie tot verslavingsprevalentie zijn wij niet tegengekomen.

Al met al kent het huidige aanbod geen goede balans tussen een aantrekkelijk aanbod en beperking van risico's zoals verslaving en criminaliteit. Hoewel het verouderde wettelijk kader daar voor het grootste deel debet aan is, had de KSA actiever kunnen zoeken naar mogelijkheden om

innovaties mogelijk te maken en de risico's hiervan te monitoren. De KSA stelt strenge eisen aan innovatie bij vergunde partijen, terwijl online aanbieders volop hun aanbod kunnen vernieuwen en werkwijze voor klantenbinding kunnen innoveren. Bij invoering van de wet KOA staan de nieuwe aanbieders daarmee op voorsprong. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze overgangsfase veel langer duurt dan de KSA had voorzien.

Het proces van vergunningverlening is transparant en eenduidig. Aanbieders die een vergunning aanvragen, weten waar ze aan toe zijn. De KSA heeft aandacht voor integriteit van vergunninghouders en toetst deze op passende wijze, zowel in de speelautomatenmarkt waar het gaat om integriteit en afdracht van heffingen, als in de loterijenmarkt waar het gaat om betrouwbaarheid van systemen en afdracht aan goede doelen. Daarbij kan in de speelautomatenmarkt nog meer aandacht komen voor oneigenlijk gebruik van vergunningen. In de loterijenmarkt moeten beide partijen nog wennen aan de recente intensivering van de toetsing. Hoewel hierin zeker nog een leerproces plaatsvindt, zijn de inspanningen van de KSA om de toetsing betekenisvoller te maken, van groot belang.

Voor handhaving waren de volgende criteria opgesteld:

- Handhaving draagt bij aan naleving van de WoK en voorkomt kansspelverslaving, misleiding van consumenten en criminaliteit in de kansspelsector.
- Risico-inventarisatie biedt zich op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving en criminaliteit, en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen. De KSA ontleent aan de risico-inventarisatie prioriteiten en stelt op basis hiervan concrete doelen op.
- Vergunningverlening en handhaving zijn onafhankelijk van politieke of andere belangen, maar responsief naar publieke doelen en waarden.
- Bij de inzet van het handhavingsinstrumentarium staat effectiviteit voorop. Handhaving is gericht op preventie, maar waar nodig heeft de KSA de wil om afschrikwekkend en sanctionerend op te treden om schadelijke activiteiten van de markt te weren.
- Het handhavingsbeleid van de KSA is transparant en gekend. De communicatie van de KSA draagt bij aan preventie van overtredingen en naleving van de WoK.

De risico-inventarisatie heeft in de eerste jaren van het bestaan van de KSA te weinig zicht geboden op de belangrijkste risico's en problemen in de kansspelmarkt, waaronder het risico op verslaving, en nieuwe risico's voortvloeiend uit technologische ontwikkelingen. De risicoanalyses van de KSA zijn in de eerste jaren van haar bestaan zeer globaal van karakter geweest, waardoor het toezicht voornamelijk incidentgericht was. Risicoanalyses van de KSA besteden relatief weinig aandacht aan consumentengedrag en verslavingspreventie. Met de meer thematische en inhoudelijke invulling van de risicoanalyses die recent is ingezet, waarbij niet alleen beschrijvende gegevens, maar ook nalevingsinformatie wordt gebruikt, is de KSA op weg naar een meer risicogestuurde aanpak waarbij aan de risico-inventarisatie prioriteiten worden verbonden. De diepgang en scherpte van de risicoanalyses kan de komende jaren zeker nog verbeterd worden. Dat geldt ook voor de transparantie ervan. De KSA moet ook nog een slag maken om concrete doelen te stellen en activiteiten te ontplooiën naar aanleiding van de prioriteiten.

Hoewel de KSA onder een politiek vergrootglas ligt, is de handhaving door de KSA beslist onafhankelijk van de politiek. De KSA heeft zich in de handhaving ook betrekkelijk weinig gevoelig getoond voor de gevestigde belangen in de kansspelmarkt.

De KSA heeft in het toezicht de nadruk gelegd op consumentenbescherming en verslavingspreventie in de loterijenmarkt en bij Holland Casino. Tegelijkertijd zijn dit de deelmarkten en marktpartijen waarbij uit diverse onderzoeken blijkt dat de risico's relatief beperkt zijn of redelijk goed worden gewaarborgd. De KSA heeft weinig prioriteit gegeven aan de speelautomatensector, terwijl de risico's hier groter zijn. De KSA heeft handhavend opgetreden tegen excessen in de online markt. Als gevolg van de prioriteringscriteria, die de KSA als een politieke opdracht heeft beschouwd, hebben online marktpartijen echter een aanzienlijk marktaandeel kunnen opbouwen ondanks het feit dat online kansspelen illegaal zijn. Ook in deze markt is een fors aantal probleemspelers ontstaan. De verdeling van aandacht over de verschillende deelmarkten stemt dus niet overeen met de risico's in de verschillende deelmarkten. Bovendien lijkt de KSA meer prioriteit te geven aan betrouwbaarheid van kansspelen, dan aan verslavingspreventie.

Waar de KSA handhaaft, is ze effectief. De KSA weet een goede balans te vinden tussen waarschuwen, normoverdracht en sanctioneren en gebruikt het boete-instrument proportioneel. De KSA geeft de voorkeur aan slim interveniëren door barrières op te werpen tegen het faciliteren van illegaal aanbod, boven sanctioneren. Dit is efficiënt en effectief. Het handhavingsbeleid van de KSA is state of the art gezien wat in het beoordelingskader is geformuleerd. In de opsporing van illegale kansspelen levert de KSA onmisbare expertise en door partners zeer gewaardeerde operationele capaciteit. De KSA draagt zonder meer bij aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hierdoor zijn de risico's van deelname aan illegale landgebonden kansspelen voor burgers beperkt, maar zijn ook andere negatieve gevolgen van ondermijnende criminaliteit voorkomen.

Het handhavingsbeleid is over het algemeen transparant, maar nadere invulling van de strategie kan nog beter en eerder worden aangekondigd, zodat het beleid ook kenbaar is.

De criteria voor preventie van verslaving waren de volgende:

- De KSA beschikt over kennis en expertise op het gebied van kansspelverslaving en verslavingspreventie voor verschillende risicogroepen.
- De KSA stimuleert effectieve zelfregulering en samenwerking, met voldoende aandacht voor speciale doelgroepen.
- Vergunningsvoorwaarden en handhaving zorgplicht dragen bij aan verslavingspreventie en voorkoming van misleiding van de consument.
- Toezicht op reclame- en wervingsactiviteiten door KSA draagt bij aan verslavingspreventie en voorkoming van misleiding van de consument.

Bij het toezicht van de KSA heeft het accent gelegen op het voorkomen van misleiding van de consument. Zo wordt er toezicht gehouden op reclame door aanbieders, samen met de ACM en indien nodig het Commissariaat voor de Media. Het streven van de KSA om een coördinerende rol te spelen in verslavingspreventief beleid door de verschillende vergunninghouders en maatschappelijke partners, heeft ze de afgelopen jaren nog niet waargemaakt. Met name de samenwerking met gemeenten kan nog worden verbeterd. De strategie van de KSA over verslavingspreventie heeft een algemeen karakter, maar bevat geen concrete activiteiten of indicatoren. Ten aanzien van het aantal probleemspelers is door de Tweede Kamer het niveau van 2011 als maximum gesteld. Door de grote betrouwbaarheidsintervallen en verschillen in meetmethoden door de jaren heen kan niet worden vastgesteld of het verschil in de schatting van het aantal probleemspelers in 2011 (20.300) en 2016 (79.000) een groei betreft. Desalniettemin heeft de KSA geen bijzondere inspanningen verricht om het aantal probleemspelers te monitoren, of niet verder te laten oplopen, en lijkt dit plafond geen

sturende rol te hebben gespeeld in het beleid van de KSA ten aanzien van verslavingspreventie. Het toezicht op de naleving van de zorgplicht is gericht geweest op Holland Casino, terwijl het toezicht in de speelautomatenmarkt beperkt is geweest en pas recent is geïntensiveerd, nadat aanwijzingen bestonden dat de zorgplicht hier nog onvoldoende wordt ingevuld. In de online markt komt kansspelverslaving vanzelfsprekend ook voor, maar door het uitblijven van de wet KOA, kan de KSA hier geen rol in vervullen door vergunningsvoorwaarden te stellen en te handhaven. Hier had de KSA een grotere bijdrage kunnen leveren aan preventie en voorlichting van consumenten.

En tot slot waren er criteria opgesteld over de beleidsadvisering door de KSA:

- De KSA levert onafhankelijk en deskundig advies over kansspelwetgeving en -beleid.
- De KSA signaleert ontwikkelingen in de kansspelmarkt en past haar eigen strategie en prioritering hierop aan. Zo nodig, agendeert de KSA nieuwe risico's bij relevante externe actoren door *advocacy*.
- De KSA is voldoende deskundig ten aanzien van de kansspelmarkt om effectief toezicht te kunnen houden. Zij doet aan kennisontwikkeling over innovaties; risico's en criminaliteit in de internationale en virtuele kansspelmarkt, en schakelt externe expertise in om kennislacunes op te vullen, zodat zij door partijen op de kansspelmarkt wordt gewaardeerd als een kenniscentrum over de kansspelmarkt.

De KSA geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het departement van V&J over wet- en regelgeving. Deze advisering heeft de afgelopen jaren een groot beslag gelegd op de beschikbare toezichtcapaciteit. De adviezen van de KSA over de kansspelregulering weerspiegelen moderne inzichten over markttoezicht. De KSA pleit voor *principle-based* toezicht. Dit doet de KSA vanuit haar deskundigheid over toezicht, en recent doet ze dit ook via wetgevingsbrieven, in overeenstemming met moderne inzichten over de eigenstandige positie van de toezichthouder in de beleidscyclus. De behoefte van de KSA om risico's te mitigeren via de vergunning, binnen regulering op hoofdlijnen, staat op gespannen voet met de politieke wens om risico's te bestrijden met gedetailleerde regulering.

De KSA agendeert zo nodig nieuwe risico's bij het departement ten behoeve van wet- en regelgeving. De kennis van de KSA over de toezichtspersoneel is *state of the art*. De kennis over de operationele praktijk en bedrijfsvoering van kansspelaanbieders en over verslavingspreventie, is nog in ontwikkeling. Met uitzondering van de expertise over illegaal *land-based* gokken, wordt de KSA niet beschouwd als een kenniscentrum, maar ervaren marktpartijen dat de KSA veel kennis komt 'halen'.

6.2. Doelmatigheid

Voor het onderdeel '*operational capacity*' van het beoordelingskader zijn vier criteria opgesteld:

- De KSA heeft een missie geformuleerd waarin de maatschappelijke effecten centraal staan. Op basis daarvan wordt een strategie ontwikkeld en indicatoren om resultaten te meten, en worden resultaten ook daadwerkelijk gemeten.
- De interne organisatie van de KSA is efficiënt georganiseerd, in termen van personeel, middelen en bevoegdheden. Indien nodig zijn er Chinese Walls tussen afdelingen.
- De KSA beschikt over goed inzicht in de financiële en andere middelen en kan op grond daarvan goede strategische afwegingen maken.

- De KSA rapporteert over de eigen prestaties en de resultaten daarvan op een transparante wijze aan alle relevante stakeholders.

Hoofdstuk 4 beschrijft onze bevindingen over de bedrijfsvoering van de KSA en de doelmatigheid van de organisatie. Daaruit blijkt dat de organisatie op sommige punten misschien wat ruim in haar jasje zit (bv. personeel, huisvesting, reserves) maar anderzijds niet duur is, vergeleken met andere toezichthouders en/of de rijksdienst. De groei van de organisatie heeft te maken met de verwachting dat de wet KOA snel in werking zou gaan treden na de oprichting van de KSA. Dat is echter niet gebeurd. Beheersmatig functioneert de KSA goed, ook in vergelijking met andere organisaties. Positieve ontwikkelingen op het vlak van de bedrijfsvoering zijn onder andere de eerste meerjarenbegroting (2016), een initiatief dat continuering zou verdienen. Dat geldt ook voor de uitbreiding van managementrapportages met meer of andere indicatoren – met name als het gaat om outcomes - en een toelichting. Het communicatiebeleid van de KSA kan meer gezaghebbend zijn, met minder nadruk op de prestaties van de KSA, meer transparantie (*'show, don't tell'*), en een meer educatieve, normatieve insteek. Inmiddels is aangekondigd dat het aantal FTE voor communicatie zal worden uitgebreid. Een uitbreiding alleen volstaat echter niet: er moet ook nagedacht worden over de bijdrage van communicatie aan het toezicht en aan de reputatie van de KSA. Tot slot zou het investeringsbeleid nog eens nader overdacht kunnen worden; de KSA beschikt over reserves die aangewend zouden kunnen worden in plaats van geld te lenen.

Over de wijze van financiering zou ook nog eens nagedacht kunnen worden, al is dat meer een constatering in de richting van het beleidsdepartement dan de KSA. Het feit dat de KSA veel minder marktmeester is, zoals bijvoorbeeld de ACM, maakt financiering door de markt minder voor de hand liggend dan in situaties waarin sprake is van een overwegende marktmeester taak. Daar staat tegenover dat wanneer KOA wordt ingevoerd het legale deel van de sector meer belang krijgt bij een schone sector en daar wat voor mag betalen. Op praktisch niveau leidt het vastleggen van heffingen en heffingsgrondslagen in de wet tot een nogal statisch stelsel; aanpassingen zijn weliswaar toegestaan, maar vooralsnog nimmer gedaan. Een flexibelere regeling maakt het mogelijk om bijvoorbeeld te reageren op marktontwikkelingen, of meer te variëren tussen deelmarkten.

Op een aantal punten is dus zeker wel verbetering mogelijk in de *operational capacity* van de KSA maar overall hebben wij geen grote problemen aangetroffen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de KSA.

6.3. Legitimititeit en samenwerking met stakeholders

Voor dit onderdeel zijn de volgende criteria opgesteld:

- De KSA werkt effectief samen met diverse relevante partijen. De governance relatie tussen de KSA en V&J is naar tevredenheid van beide partijen ingericht en draagt bij aan de effectiviteit van het toezicht.
- De KSA moet transparant zijn over de activiteiten en de bijdrage aan de maatschappelijke doelen. Communicatie is daarbij een belangrijk middel.
- Toezicht is legitiem in de perceptie van de belangrijkste stakeholders, waaronder het departement als opdrachtgever.
- De reputatie van de KSA als integer, gezaghebbend en daadkrachtig draagt bij aan naleving.

- Naleving wordt bevorderd door samenwerking met lokale en nationale bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners, en door het maatschappelijk krachtenveld en zelfregulering te benutten voor detectie en preventie van overtredingen.

Voor de beoordeling van de legitimiteit hebben we gebruik gemaakt van interviews en een netwerk-analyse, zie de resultaten in hoofdstuk 5.

Het kansspelbeleid wordt gemaakt door diverse actoren, waarbij de KSA één van de spelers is. Voor buitenstaanders is het niet altijd even duidelijk wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is als het gaat om kansspelbeleid. Het beleid komt tot stand door het samenspel tussen KSA en V&J, maar er is ook sprake van een functionele scheiding (tussen beleid en toezicht). Klachten over bv. de administratieve lasten van de vergunningsprocedure worden geuit aan het adres van de KSA, maar zijn meestal te herleiden naar de wetgeving. Diverse respondenten uiten in de interviews de wens dat de KSA meer ‘een eigen stem’ krijgt, ook in het beleid. De KSA zelf voert aan dat ze streeft naar meer *principle based* toezicht en minder *rule based* dan de voorkeur van V&J heeft. Wellicht biedt de nadere uitwerking van de wet KOA, indien deze door het parlement komt, kansen voor regelgeving op hoofdlijnen en nadere uitwerking door de KSA (zie ook de voorstellen inzake het speelautomatenbesluit). Wij denken dat het sowieso belangrijk is dat over dit soort principes van goed toezicht meer wordt gesproken tussen de KSA en het ministerie. De KSA investeert veel in training van personeel in principes van modern toezicht; dat heeft ook betrekking op de relatie tussen beleid en toezicht, en dus op de relatie tussen ministerie en toezichthouder. In hoofdstuk 5 constateerden we dat dergelijke kennis en competenties niet vanzelfsprekend aanwezig zijn bij het ministerie van V&J aangezien er weinig ervaring is met toezichthouders – in elk geval minder dan bij een ministerie als EZ. De relatie met V&J zou ook op andere punten beter ingevuld kunnen worden, bv op het gebied van de financiële aansturing. We hebben geconstateerd dat daar weinig continuïteit is en op zekere punten ook wel gebrek aan aandacht. Het aansturen van ZBO's vereist andere competenties dan het maken van beleid (Van Thiel et al., 2004), en daar zou het ministerie meer in kunnen investeren – of leren van andere ministeries. De relatie met het ministerie is, zeker op persoonlijk vlak, niet slecht maar kan dus op een aantal punten meer het principe van ‘*transactional authority*’ weerspiegelen.

De KSA heeft contact met alle betrokken partijen, en er wordt samengewerkt, ook internationaal. Alhoewel de stakeholders niet op alle onderdelen even tevreden zijn over die contacten, geniet de KSA een neutrale tot positieve reputatie en enige mate van legitimiteit bij de stakeholders. Volgens hen staat de KSA open voor informatie en signalen uit het veld, en kunnen ze de KSA goed bereiken. Wel wordt er geklaagd over de lange doorlooptijden en soms wat formele houding van de KSA, en in een enkel geval de bejegening door individuele medewerkers. De samenwerking met de strafrechtelijke partners is uitstekend, maar met andere partijen (bv de VAN) is er zeker ruimte voor verbetering (zie ook hoofdstuk 3).

De huidige vergunninghouders vinden dat de KSA meer daadkrachtig zou moeten optreden tegen illegale (online) aanbieders – en daar lijkt met een uitgebreidere en strengere aanpak nu ook gehoor aan gegeven te worden. Het stimuleren van zelfregulering door aanbieders gebeurt echter nog niet op een manier die overtuigend en invloedrijk genoeg blijkt om de sector dit ook meer op te laten pakken. In sommige interviews met stakeholders werd zelfs de wens uitgesproken van meer ‘dienstbaarheid’ van de KSA aan de sector, iets wat niet past in het zelfbeeld en de taakopdracht van de KSA. Ook op dit punt hebben we geconstateerd dat de KSA meer aan verwachtingenmanagement moet doen: het

is voor stakeholders niet altijd duidelijk wat de KSA nu wel en niet doet of moet en mag doen. Bovendien bleek het zelfbeeld van de KSA veel positiever dan het oordeel van de stakeholders. Communicatie is een belangrijk middel om deze punten op te pakken. Ook de recent ingezette koers met een uitgebreidere en strengere aanpak van online kansspel aanbieders zal bijdragen aan het beeld of de reputatie van een daadkrachtige en transparante toezichthouder.

Alle partijen lijken het erover eens dat de KSA in haar jonge bestaan een goede ontwikkeling aan het doormaken is, maar dat ze er zeker nog niet is. Het nut en de noodzaak van het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder in deze sector wordt echter door iedereen onderschreven.

6.4. Publieke waarde

De KSA heeft te maken met meerdere doelen en taken in een complex krachtenveld met een variëteit aan spelers en diverse nieuwe en ongrijpbare risico's. Het model van publieke waarde dat wij in dit onderzoek hanteren, stelt dat in een dergelijke context, het voor publieke organisaties van groot belang is om goed te definiëren wat de maatschappelijke opbrengsten zijn die een organisatie wil realiseren. Voor de KSA leidt dit tot de vraag hoe de KSA haar publieke waarde definieert; hoe zij deze heeft vertaald in concrete doelstellingen en kwalitatieve en/of kwantitatieve prestatie-indicatoren; en in hoeverre deze doelen in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Om deze waarde te kunnen realiseren, moet draagvlak bestaan bij de stakeholders van de KSA waarmee moet worden samengewerkt, en moet de KSA zelf over de operationele capaciteit beschikken om doelen te kunnen realiseren. Er moet dus een balans zijn tussen de drie cirkels van het model. Hoe is dat in het geval van de KSA?

De drie doelen die de KSA heeft gedefinieerd - het beschermen en informeren van de consument; het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit; de preventie van kansspelverslaving – bieden een heldere definitie van de publieke waarde die de KSA wil realiseren. Ze zijn ook onomstreden en gedeeld door maatschappelijke stakeholders. De KSA als toezichtsautoriteit, en de doelen die zij zich stelt, zijn dan ook legitiem. De KSA heeft in de vijf jaar van haar bestaan draagvlak gerealiseerd voor de organisatie en haar taken.

De *realisatie* van de publieke waarde, de doeltreffendheid, schiet in de ogen van veel stakeholders echter te kort. De KSA heeft een zeer waardevolle bijdrage geleverd aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, zowel operationeel als door training. De KSA heeft ook effectief opgetreden tegen delen van de online kansspelmarkt, maar belangrijke delen ongemoeid gelaten. Verder heeft de publieke waarde van de KSA heeft de afgelopen jaren gelegen in het bewaken van de betrouwbaarheid van loterijen, het voorkomen van ongewenste reclame, en het op peil houden van het niveau van verslavingspreventie van Holland Casino. Omdat op deze punten geen ernstige problemen bestonden die zonder de KSA niet zouden zijn opgelost, is de meerwaarde van de KSA beperkt geweest. Deze prioriteiten van de KSA weerspiegelen niet de grootste risico's in de kansspelmarkt. De KSA heeft tenslotte haar doelstellingen niet waargemaakt als het gaat om verslavingspreventie. Het belang van verslavingspreventie is in de markt onomstreden, maar over de juiste aanpak verschillen de meningen en niet elke aanbieder brengt de goede bedoelingen in de praktijk. De publieke waarde van de KSA zou groter zijn als ze verslavingspreventie voorop zou stellen in haar prioriteiten en hier met eenzelfde urgentie aan zou werken als aan criminaliteitsbestrijding. Kortom: hoewel er draagvlak bestaat voor de publieke waarde zoals de KSA die definieert, is deze

waarde door de KSA op enkele belangrijke onderdelen niet gerealiseerd. De KSA kan vooral aan publieke waarde winnen als ze scherpere prioriteiten en concrete doelen stelt, met name ten aanzien van de gewenste *outcomes* van het kansspelbeleid.

De KSA is een organisatie in ontwikkeling, en deelt op een aantal punten de bovenstaande conclusie ook zelf. Op veel andere punten geeft de KSA zelf aan al verbeteringen te hebben doorgevoerd of hiermee bezig te zijn. Dat is voor de buitenwereld nog niet altijd zichtbaar. Het zelfbeeld van de KSA komt niet altijd overeen met het beeld dat stakeholders daadwerkelijk hebben. Dat tast de legitimiteit aan, en daarmee mogelijk ook de effectiviteit van het toezicht, en moet daarom verbeterd worden. Ons onderzoek wijst echter uit dat de KSA operationeel gezien op orde is en klaar voor de uitbreiding van haar toezichttaken, waar het gaat om bemensing, organisatie en middelen. Ook beheersen de medewerkers inmiddels het toezichtsvak. Diepgaand begrip en gevoel voor de operationele praktijk van de kansspelmarkt kunnen nog beter, bijvoorbeeld door meer mensen uit de sector zelf te betrekken, en multidisciplinariteit en diversiteit in het strategisch personeelsbeleid voorop te stellen. Wat betreft verslavingszorg kan ook nog meer deskundigheid worden opgebouwd. De KSA kan zich in de volgende fase van haar bestaan verder ontwikkelen tot een expertisecentrum omdat er behoefte is aan wetenschappelijke én praktijkkennis over effectieve preventie. Hierbij kan worden geput uit *best practices* uit het buitenland, en worden geleerd van andere toezichthouders die ervaring hebben met het benutten van gedragkennis ('behavioral insights') in het toezicht, en toezicht op een zorgplicht. De KSA kan ook aan gezag en legitimiteit winnen door hier zowel preventief als repressief op te treden.

De kloof tussen de missie en doelstelling van de KSA, en de realisatie daarvan, zorgt voor een gebrek aan legitimiteit. Die komt echter ook voor een belangrijk deel voort uit het wachten op de wet KOA. Hierdoor heeft de KSA te weinig aandacht kunnen besteden aan de handhaving van de WoK. Het gebrek aan doeltreffendheid van de KSA beperkt dus haar legitimiteit, maar andersom geldt ook dat door het ontbreken van wettelijk kader voor toezicht op online kansspelen de doeltreffendheid van de KSA beperkt is in het licht van de maatschappelijke verwachtingen. De dynamiek, de belangen, en de onduidelijkheid rondom de modernisering van het kansspelbeleid hebben geleid tot grote verschillen in verwachtingen over het optreden van de KSA bij diverse stakeholders, waardoor zij het als het ware 'nooit goed doet'. De relatie tussen de '*authorizing environment*' en de KSA is vanuit beide zijden problematisch. De politieke en beleidsmatige omgeving heeft de KSA onvoldoende in staat gesteld om publieke waarde te realiseren. De legitimiteit van de KSA zal dus kunnen toenemen als het politiek en beleidsmatig mandaat en het beleids- en wetgevingskader eenduidig zijn. Dat zal er ook toe bijdragen dat ze doeltreffender kan opereren.

In de samenwerking met stakeholders is de KSA toegankelijk en benaderbaar, maar weet zij maatschappelijke actoren nog niet voldoende te mobiliseren om haar doelstellingen te bereiken. De KSA communiceert veel, maar opereert in de uitvoering van het toezicht nog te veel solistisch. De goede samenwerking bij het bestrijden van ondermijnende criminaliteit is hierop een uitzondering, en leidt meteen tot een hoge doelmatigheid. Voor een toezichthouder als de KSA is samenwerking essentieel om doelen te kunnen realiseren. Dat dit nog onvoldoende gebeurt, leidt enerzijds tot kritiek op een (gepercipieerd) gebrek aan optreden – ook door de politiek – en anderzijds wordt de KSA een te grote profileringsdrang verweten in de communicatiestrategie. Het eerste is deels het gevolg van de keuze van de KSA om veel te verwachten van zelfregulering, zoals past in modern toezichtsbeleid, maar we hebben toch ook stellig de indruk gekregen dat de KSA op diverse punten meer concrete

activiteiten zou kunnen en moeten ontplooiën om effectieve zelfregulering te stimuleren, bijvoorbeeld door intensiever toezicht op naleving van de zorgplicht. Meer structurele transparantie van analyses en strategie zou bijdragen aan meer begrip voor de keuzes van de KSA.

Samenvattend geniet de KSA legitimiteit waar het gaat om haar bestaan en doelstellingen, maar moet de realisatie van deze doelen nog verder worden ontwikkeld. Een duidelijker mandaat zou de KSA in staat stellen doelgericht op te treden en meer legitimiteit op te bouwen. Ook betere samenwerking met maatschappelijke actoren kan de doeltreffendheid bevorderen. De KSA heeft dus zeker de potentie en de capaciteit om publieke waarde te realiseren, maar kan dit de komende jaren nog meer waarmaken, mits zij hiertoe beter in staat wordt gesteld.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvragen uit hoofdstuk 1, en doen we aanbevelingen aan de KSA en aan het ministerie van V&J. We volgen wederom dezelfde structuur van de *work packages*: eerst de deelvragen over doeltreffendheid, dan doelmatigheid en tot slot legitimiteit en samenwerking met stakeholders. Daarna formuleren we op basis van dit onderzoek een tiental aanbevelingen.

7.1. Doeltreffendheid

In hoofdstuk 1 zijn over doeltreffendheid de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke doelen en taken van de KSA vloeien voort uit de wet op de kansspelen en aanverwante beleidsstukken?
- In hoeverre zijn deze doelen en taken congruent met elkaar, en met de doelen van het beleid?
- Op welke manier heeft de KSA de doelen toegepast en vertaald naar concrete prestatie-indicatoren?
- Welke overige doelen of taken heeft de KSA zich eventueel gesteld of op zich genomen?
- Welke middelen, bevoegdheden en instrumenten heeft de KSA om haar doelen en taken uit te voeren? Het betreft dan zowel wettelijke als overige taken.
- In welke mate dragen de prestaties van de KSA bij aan het behalen van de beleidsdoelen?
- Welke eventuele (gewenste en ongewenste) neveneffecten hebben de activiteiten van de KSA?
- Hoe zou de doeltreffendheid van de KSA verbeterd kunnen worden?

Hoofdstuk 3 geeft een uitgebreide beschrijving en beoordeling van de doeltreffendheid van de KSA. Daaruit blijkt dat de uitvoering van de belangrijkste wettelijke taken van de KSA (vergunningverlening, bevordering van preventie van kansspelslaving, en criminaliteitsbestrijding) wordt belemmerd door twee zaken: de lange doorlooptijd van de wet KOA en het sterk gedetailleerde en verouderde wettelijk kader, met name het Speelautomatenbesluit. De modernisering van het kansspelbeleid heeft een groot beroep gedaan op de capaciteit van de KSA voor beleidsadvisering en kennisopbouw, terwijl daar nog geen inkomsten tegenover stonden. Het uitstel van KOA leidt tot een gebrek aan bevoegdheden (bv in de regulering van online aanbieders) terwijl de gedetailleerde regelgeving leidt tot lange doorlooptijden van bv vergunningsprocedures (en hoge administratieve lasten). Tegelijkertijd ligt de KSA onder het vergrootglas van de Kamer, en heeft ze te maken met een actieve sector die veel procedeert. Al deze ‘verzwarende omstandigheden’ moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de KSA, naast het feit dat dit een nog jonge toezichthouder is.

De KSA heeft te maken met een zeer complex takenpakket. Voor buitenstaanders is daardoor niet altijd duidelijk waar de KSA wel over gaat, en waarover niet. Zo werden er bijvoorbeeld in het vragenlijstonderzoek meer taken toegeschreven aan de KSA dan ze feitelijk heeft. De KSA is niet verantwoordelijk voor marktordening op de manier waarop klassieke marktmeesters dat wel zijn. De KSA stelt, net als de meeste stakeholders, het belang van de consument voorop: de preventie van kansspelslaving en het bestrijden van criminaliteit. Desalniettemin brengen de activiteiten van de KSA een zekere marktordening teweeg. Op dit moment is er zelfs sprake van een ongelijk *level playing field*, maar dat is de KSA niet te verwijten: dit wordt veroorzaakt door het uitblijven van de KOA en het gebruik van de zogenoemde prioriteringscriteria waardoor bepaalde online aanbieders onbestraft blijven.

Een andere taak waar onduidelijkheid over bestaat is die van beleidsadvisering: formeel is dit geen wettelijke taak, maar als toezichthouder kan de KSA gevraagd en ongevraagd advies geven aan het ministerie van V&J. Dat gebeurt ook, naast de officiële uitvoeringstoetsen van nieuw beleid. Bij respondenten in het onderzoek is het echter niet altijd duidelijk waar beleid ophoudt en toezicht begint, of men heeft juist behoefte aan meer 'eigen stem' van de KSA - als tegenwicht tegen bijvoorbeeld het gedetailleerde beleid dat V&J en de landelijke politiek voorstaan (*rule based*).

Het is lastig gebleken om te meten in welke mate de activiteiten van de KSA bijdragen aan het realiseren van doelen omdat er niet wordt gewerkt met *outcome* indicatoren (zie hoofdstuk 4). Wel zijn er gegevens over aantallen vergunningen, onderzoeken, rechtszaken, enzovoorts, maar opvallend daarbij is dat er weinig concrete doelstellingen worden geformuleerd, bijvoorbeeld in termen van aantallen te realiseren activiteiten of te bereiken resultaten. De KSA voert een strategie van risicogestuurd toezicht; dat betekent dat risico's worden geprioriteerd, en dat de activiteiten van de KSA gericht zouden moeten zijn op de grootste risico's. Dat is niet altijd het geval gebleken: met name in het oppakken van de rol ten aanzien van verslavingspreventie zijn zaken lang blijven liggen. Het toezicht heeft zich toegespitst op vergunninghouders en onderwerpen waarbij het risico niet bijzonder groot was, terwijl het minder intensief is geweest op sectoren waar het risico groter is. Tot slot heeft de KSA meer aandacht gehad voor consumentenbescherming dan voor verslavingspreventie. Aan criminaliteitsbestrijding heeft de KSA echter een belangrijke bijdrage geleverd.

In paragraaf 7.4 doen we een aantal aanbevelingen om de doeltreffendheid te verbeteren.

7.2. Doelmatigheid

Over doelmatigheid van de KSA zijn vier deelvragen gesteld:

- Welke middelen, bevoegdheden en instrumenten heeft de KSA tot haar beschikking, en hoe zijn deze ingezet sinds de oprichting van de KSA in 2012?
- Welke activiteiten (output) voert de KSA uit, met welke middelen?
- In hoeverre zijn de activiteiten, instrumenten en bedrijfsvoering van de KSA doelmatig?
- Hoe zou de doelmatigheid van de KSA verbeterd kunnen worden?

In hoofdstuk 4 is de doelmatigheid van de KSA beschreven. De KSA beschikt in hoofdzaak over drie instrumenten om toezicht op de kansspelmarkt te houden: vergunningverlening, handhaving en voorlichting. Uit de feiten blijkt dat het volume vergunningverlening voor loterijen en casino's tussen 40 en 70 per jaar ligt. In de handhavingssfeer is ongeveer de helft van de circa 120 per jaar uitgevoerde onderzoeken gericht op zelf geïnitieerd onderzoek naar illegale praktijken, de andere helft gaat over vergunningen en klacht signalen van burgers. Over de publicatie van beleidsregels en andere documentatie is vanuit bedrijfsvoeringperspectief weinig te zeggen omdat de aantallen daarvoor te klein zijn. Naast deze formele middelen is er nog de juridische procesgang die deels voortkomt uit onderzoeken, maar ook kan voortkomen uit vergunningverlening. Op dit laatste punt blijkt dat er in 5 jaar tijd 275 procedures zijn gestart. Van de ruim 70 zaken die aan de rechter zijn voorgelegd, zijn er iets meer dan 30 finaal afgewikkeld. Gegeven de aantallen onderzoeken en vergunningen (in totaal ong. 700 exclusief vergunningen en toelatingen speelautomaten) is het aantal rechtszaken hoog te noemen.

Toerekening van inzet van middelen blijkt moeilijk te koppelen aan de personele capaciteit van de organisatie, onder andere door de samenwerking tussen afdelingen die vaak nodig is voor de uitvoering van taken. Invoering van tijdschrijven lijkt echter niet opportuun, gezien de omvang van de

organisatie. Een koppeling van activiteiten aan ingezette middelen is daarom niet te maken. Dat maakt het lastig om de KSA te beoordelen in termen van doelmatigheid: er zijn geen zinnige doelmatigheids-indicatoren te geven. Er kan wel een ander signaal worden afgegeven. Wanneer de KSA wordt vergeleken met de rijksdienst en ook met andere toezichthouders, dan is te concluderen dat de KSA niet duurder is per FTE dan de rijksdienst als geheel. Ten opzichte van een groep andere toezichthouders is de KSA per FTE zelfs circa 10% goedkoper (al komt dat vooral ook door het jonge personeelsbestand). Het bekostigingsstelsel en de relatief goedkope taakuitvoering hebben er mede toe geleid dat KSA de investeringen ter voorbereiding van de nieuwe wetgeving geheel uit eigen middelen heeft kunnen financieren. Er is daarmee aanleiding om de bekostiging nog eens kritisch te bezien.

Voor het antwoord op de laatste vraag, over mogelijke verbetering van de doelmatigheid, moeten we terug naar de wetgeving. In afwijking van hetgeen bij toezichthouders gebruikelijk is, is er geen verrekeningsmechanisme voor overschotten. Het feit dat tarieven vastliggen in de formele wet, maakt ook dat het moeilijk is om tarieven en begroting via een omslagstelsel op elkaar te laten aansluiten. Een flexibeler systeem zou ons inziens meer ruimte bieden voor aanpassing aan het werkelijke lastenniveau van KSA. Als laatste element met betrekking tot de doelmatigheid willen we de vraag opwerpen of het gekozen bekostigingsstelsel wel passend is. We zien dat het ministerie van V&J weinig aandacht heeft voor de financiële aansturing (vgl. hoofdstuk 4). De argumentatie die destijds is gebruikt, die in de kern neerkomt op 'de vervuiler betaalt' roept vragen op wanneer de kernrol van de toezichthouder handhaving en preventie in plaats van marktregulering is. Gezien de uitkomsten van het huidige bekostigingsstelsel en de wettelijke inkadering daarvan is ons inziens op dit punt een heroverweging ten minste gewenst, en wellicht zelfs noodzakelijk.

7.3. Legitimiteit en samenwerking met stakeholders

Over het derde onderdeel van de PW theorie zijn de volgende deelvragen gesteld:

- Hoe is de taakafbakening tussen de KSA en de diverse stakeholders?
- Hoe en wanneer wordt informatie uitgewisseld, en wat is de kwaliteit daarvan volgens betrokkenen?
- Legt de KSA op overtuigende wijze verantwoording af over haar activiteiten?
- Wat is de reputatie of het gezag (legitimiteit) van de KSA bij haar stakeholders?
- Weet de KSA het krachtenveld van maatschappelijke, publieke en private actoren goed te benutten?
- Worden *stakeholders* in voldoende mate geconsulteerd en/of voelen zij zich gehoord?
- Hoe zou de samenwerking verbeterd kunnen worden?
- In welke mate draagt de positie van de KSA als ZBO bij aan het uitvoeren van de taken van de KSA en het realiseren van de beleidsdoelen?
- Zou een herpositionering mogelijk en wenselijk zijn, en zo ja op welke manier?

Uit de analyse van de vragenlijst en interviews blijkt dat er heel veel contacten zijn tussen de KSA en diverse *stakeholders*, van aanbieders, tot verslavingszorginstellingen, tot partners in de strafrecht-keten, andere toezichthouders en zelfs internationale organisaties. De Nederlandse partijen die wij hebben gesproken en bevraagd geven aan dat op persoonlijk niveau de contacten over het algemeen goed zijn. De KSA is goed bereikbaar en toegankelijk. *Stakeholders* worden regelmatig gehoord, bv.

door middel van consultaties, en er zijn diverse overleggen. De KSA werkt met een accounthoudersmodel voor de belangrijkste aanbieders. Toch is de KSA niet bijzonder transparant in vergelijking met andere toezichthouders. Grosso modo weten de partijen elkaar echter te vinden. Dat wil niet zeggen dat iedereen tevreden is, er zijn ook conflicten. Met name de invulling van de taak ten aanzien van verslavingspreventie en de aanpak van de online aanbieders zijn onderwerp van klachten bij de stakeholders.

Al met al zien de meeste respondenten de KSA als een jonge toezichthouder die zich goed ontwikkelt, maar ook nog veel moet leren. Het bestaan van de KSA als *zelfstandig* bestuursorgaan, onafhankelijk van het ministerie, wordt waardevol en belangrijk gevonden – en dat zou in elk geval op korte termijn niet moeten veranderen. Wel zijn er verbeteringen mogelijk in de relatie tussen KSA en moederdepartement, zowel als het gaat om beleidsontwikkeling en -uitvoering, als in de sturingsrelatie. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 5 vereist een sturingsrelatie met zelfstandige organen, en zeker ook met toezichthouders, andere competenties dan het maken van beleid (zie Van Thiel et al., 2004). Hier zou bijvoorbeeld geleerd kunnen worden van de ervaring van een ministerie als Economische Zaken waar meerdere toezichthouders, zoals de ACM, onder ressorteren. In het advies van De Leeuw (2013) wordt zelfs aangeraden om de KSA onder te brengen bij de ACM, maar daar zagen de respondenten in dit onderzoek nu nog geen aanleiding toe, op termijn misschien wel.

7.4. Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten in voorgaande hoofdstukken komen we tot de volgende tien aanbevelingen. Sommige aanbevelingen gelden expliciet voor de KSA, andere zijn meer bedoeld voor het moederdepartement en/of de landelijke politiek.

1. De wet KOA moet zo snel mogelijk worden aangenomen en geïmplementeerd.

Vanaf haar oprichting heeft de KSA zich bezig gehouden met de voorbereiding van de invoering van de wet KOA (zie hoofdstuk 3 en 4). Aanvraagprocedures en formulieren voor vergunningen voor online aanbieders zijn bijvoorbeeld ontwikkeld, en nieuw personeel is aangenomen om deze taken uit te gaan voeren. Anno 2017 is de wet KOA nog altijd niet aangenomen door het parlement, en het is ook niet zeker dat dat gaat gebeuren. Dit uitstel heeft ertoe geleid dat andere taken lange tijd minder aandacht hebben gekregen dan ze hadden moeten of kunnen krijgen, zoals het toezicht op *land-based* aanbieders en de invulling van taken op het gebied van bevordering van verslavingspreventie. Uiteindelijk zijn die taken wel meer opgepakt, getuige ook de recente notitie op het gebied van het speelautomatenbeleid en een uitgebreidere en strengere aanpak van illegale online aanbieders. De realiteit is echter dat het online aanbod in de periode 2012-2016 alleen maar is gegroeid, met de bijbehorende verslavingsrisico's. Om de KSA ook echt in staat te stellen te komen tot de gewenste kanalisatie van het kansspelaanbod is het nodig dat er wettelijke regelingen tot stand komen. Daarom is onze aanbeveling eigenlijk vooral dat er een wettelijk kader moet komen voor online kansspelen, en omdat de wet KOA op het moment de grootste kans biedt dat dat kader er snel komt, hebben we onze aanbeveling op bovenstaande manier geformuleerd.

2. Op dit moment is herpositionering van de KSA niet aan de orde, maar op termijn zou nagedacht moeten worden over het onderbrengen bij een ander ministerie (zoals EZ), al dan niet als onderdeel van de ACM.

Alle respondenten in het onderzoek onderschrijven het nut en de noodzaak van een onafhankelijke toezichthouder, speciaal voor het kansspelbeleid (zie hoofdstuk 5). Tegelijkertijd zijn er ook zorgen geuit door respondenten dat, indien de wet KOA er niet door zou komen, het voortbestaan van de KSA als separate toezichthouder niet levensvatbaar zou kunnen zijn. In die situatie zou een fusie met bijvoorbeeld de ACM dus een oplossing kunnen zijn. Indien de wet KOA er wel komt, zou zo'n herpositionering op een latere datum alsnog aan de orde kunnen zijn. Uit het onderzoek is namelijk ook naar voren gekomen dat de aansturingsrelatie vatbaar is voor verbetering, zie aanbeveling 8. Aansluiting bij een grotere toezichthouder zou niet ten koste mogen gaan van de specifieke kennis over kansspelen, maar zou wel de gelegenheid bieden om professionele toezichtskennis en -capaciteit alsmede kennis over marktwerking te benutten.

3. De KSA moet een marktvisie ontwikkelen, waarin aandacht is voor de gevolgen van de eigen activiteiten voor marktordening. Dit moet onderdeel worden van de toezichtsstrategie.

De KSA heeft veel oog voor de risico's van individuele vergunningverlening, maar heeft geen kenbare en transparante visie ontwikkeld op de cumulatieve risico's die door de marktordening ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van concurrentiedruk, consumentengedrag, of verslaving. Met een dergelijke visie kan de KSA haar keuzes beter onderbouwen en de samenhang tussen risico-analyse en strategie versterken. Het verdient aanbeveling om deze visie periodiek te actualiseren door het opstellen van een staat van de kansspelsector. Daarin wordende gevolgen van ontwikkelingen voor publieke doelen in beeld gebracht, en nieuwe risico's kunnen worden geagendeerd. De huidige marktscans kunnen hierin worden opgenomen. Deze visie-ontwikkeling kan ook de grondslag vormen voor wetgevingsbrieven.

4. De KSA moet haar toezichtsstrategie en risicoanalyses meer vertalen in concrete activiteiten en doelen, die meetbaar zijn, niet alleen op het niveau van *output* maar ook van *outcome*.

De KSA verantwoordt wel haar prestaties, maar maakt veel minder zichtbaar welke resultaten hiermee worden bereikt in termen van publieke doelen. In samenhang met de voorgaande aanbeveling, kan de KSA concretere doelen stellen en preciezere indicatoren formuleren om de realisatie te monitoren. Met name ten aanzien van verslavingspreventie, zou probleemgokken beter kunnen worden gevolgd, niet alleen met generieke aantallen maar ook in termen van doelgroepen en deelsectoren. Ook voor de online sector kan probleemgokken en misleiding van consumenten nauwkeuriger worden gevolgd, opdat hiertegen handhavend kan worden opgetreden. De KSA kan transparantie over risico-analyses, thematisch onderzoek, en beoordelingscriteria vergroten, zodat zichtbaar wordt dat de KSA zich niet alleen richt op de publieke doelen, maar ook verantwoord wordt dat de KSA zich richt op de belangrijkste risico's.

5. De KSA moet de rol inzake bevordering van verslavingspreventie actiever en concreter invullen. Het is belangrijk om hier doelen te formuleren, en niet alleen onderzoek te doen. Ook moet er op dit gebied meer geïnvesteerd worden in de contacten met en informatie aan gemeenten.

De huidige taakopdracht van de KSA ten aanzien van verslavingspreventie is met name gericht op het toezicht op de zorgplicht van aanbieders, de handhaving van vergunningsvoorwaarden en het bevorderen van verslavingspreventie wat overwegend wordt ingevuld door onderzoeken, bilaterale contacten met relevante stakeholders, en het ontwikkelen van een strategie na consultatie van het veld. Veel stakeholders vinden dit echter een te bescheiden invulling (zie hoofdstuk 3 en 5) en zouden graag zien dat de KSA zich ontwikkelt tot hét kenniscentrum op dit gebied, en het verzamelpunt van informatie en expertise: zowel wetenschappelijke kennis als praktijkkennis en *best practices* uit het buitenland. De vorming van het Verslavingsfonds – dat eigenlijk Preventiefonds zou moeten heten – kan hieraan bijdragen. De netwerkbijeenkomst die de KSA heeft georganiseerd, zou navolging verdienen. Een specifiek punt dat door veel respondenten werd genoemd, is de rol van gemeenten in deze; zij houden toezicht op de speelhallen, waar zij ook vergunningen voor afgeven. De kennis en kunde over verslaving en verslavingspreventie bij gemeenten is vaak beperkt; daar zou de KSA een veel grotere rol in kunnen spelen, aldus de respondenten.

6. De KSA kan in het strategisch personeelsbeleid de multidisciplinariteit en diversiteit van het personeelsbestand (in herkomst en ervaring) nog meer aandacht geven.

In hoofdstuk 4 hebben we de samenstelling van het huidige personeelsbestand beschreven, en geconstateerd dat er veel jonge mensen met een hbo of academische achtergrond werken. De KSA zegt zelf ook dat er maar weinig mensen uit de sector bij de KSA werken. Om de taken doeltreffend uit te kunnen voeren is het van belang dat toezichthouders op de hoogte zijn van hoe de sector waarop ze toezicht houden werkt. De KSA moet meer investeren in de praktijkgerichte kennis van medewerkers ('*streetwise*' en bedrijfsmatig) dan wel nieuwe medewerkers werven die sector kennis meenemen. De KSA investeert veel in de training en opleiding van het personeel, maar zal ervan kunnen profiteren als medewerkers zelf kennis uit de praktijk meebrengen. Dit wordt door alle respondenten beaamd. De KSA kan hier ook leren van de ervaring van andere toezichthouders zoals bv. de AFM.

7. De huidige bestuursconstructie lijkt te zwaar voor een relatief kleine organisatie, en ook afwijkend van hetgeen gebruikelijk is bij dit soort toezichthouders. Heroverweeg de bestuursvorm daarom.

De raad van bestuur bestaat momenteel uit drie parttime leden. Daarnaast is er ook een fulltime directeur (zie hoofdstuk 4 en 5). Voor een kleine organisatie lijkt dit erg zwaar, ook als we het vergelijken met andere ZBO's. Het is niet duidelijk waarom er destijds voor dit model is gekozen, en op grond van welke criteria de bestuursleden zijn geselecteerd en benoemd. Daarmee willen we overigens niet impliceren dat de huidige bestuursleden niet competent zouden zijn. De samenwerking tussen raad van bestuur en directie is naar eigen zeggen uitstekend. Een ander bestuursmodel, met een directie/raad van bestuur en raad van toezicht, zou ons inziens echter positief kunnen bij dragen aan de doelmatigheid van de organisatie. Dat zou namelijk een plattere organisatie creëren, meer in lijn met gangbare bestuursmodellen bij andere toezichthouders en ZBO's, waardoor samenwerking daarmee ook vergemakkelijkt zou worden.

8. Het ministerie van V&J moet meer investeren in de professionalisering van de sturingsrelatie (meer prioriteit, meer continuïteit) en in de eigen kennis over toezicht en toezichthouders.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de aansturingsrelatie tussen het ministerie en de KSA op een aantal punten vatbaar is voor verbetering, met name als het gaat om meer continuïteit in contactpersonen en aandacht voor bijvoorbeeld de financiële sturingsrelatie (zie hoofdstuk 4 en 5). Het aansturen van een ZBO en een toezichthouder vergt andere competenties dan beleid maken. V&J is onlangs een verandertraject gestart om de aansturingsrelaties met zelfstandige organen te verbeteren. Indien dat ook op KSA wordt toegepast – want dat is nu nog niet het geval – zou dat wellicht tot de gewenste verbetering in de sturingsrelatie kunnen leiden. Alternatief zou kunnen zijn om van ervaringen van andere ministeries, bijvoorbeeld EZ, te leren. Overigens moet opgemerkt worden dat zeker op persoonlijk vlak er geen sprake is gebleken van slechte relaties.

9. De uitvoering van het kansspelbeleid zou meer gebaseerd moeten worden op een *principle based* benadering. Er is nu sprake van te gedetailleerde en door lange doorlooptijden vaak verouderde regelgeving, waardoor er een juridisch vacuüm kan ontstaan en/of juist te ingewikkelde procedures (bv bij vergunningsaanvragen).

Veel aspecten van het kansspelbeleid, inclusief de KSA, zijn en worden in wetgeving vastgelegd. Respondenten hebben dit veelvuldig genoemd (zie hoofdstuk 3 en 5) en daarbij aangegeven dat de wet- en regelgeving van het kansspelbeleid ook vaak erg gedetailleerd is, en dat de totstandkoming ervan vaak een kwestie van lange adem is. Als oorzaak wordt genoemd dat kansspelbeleid niet onomstreden is; er zijn veel partijen bij betrokken, elk met eigen belangen en opvattingen over kansspelen. De lange doorlooptijden gecombineerd met de hoge mate van detail leiden echter tot verouderde wetgeving (bv speelautomatenbesluit) of afwezigheid van wetgeving (bv wet KOA), en tot klachten van aanbieders over de administratieve lasten die gepaard gaan met een aanvraag voor een vergunning. De KSA en stakeholders pleiten daarom voor meer regelgeving op hoofdlijnen; de precieze invulling kan dan gedepoliteerd plaatsvinden en tussentijdse aanpassingen, bijvoorbeeld in antwoord op marktontwikkelingen, worden makkelijker mogelijk. Zulk *principle based* regelgeving past ook in moderne opvattingen over toezicht (zoals beschreven in hoofdstuk 2).

10. De huidige wijze waarop de tarieffinanciering is geregeld zou heroverwogen moeten worden. Er is nu geen verrekeningsmechanisme, en op financieel gebied wordt op meerdere plaatsen afgeweken van wat gangbaar is voor ZBO's.

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de wijze waarop de tarieffinanciering is geregeld op verschillende punten afwijkt van wat bij andere toezichthouders en ZBO's gebruikelijk is. Zo zijn zowel de heffingsgrondslag als de heffingen zelf in de wet vastgelegd, lijkt er sprake van een dubbele heffing in het geval van de speelautomaten, en kan de principiële vraag worden gesteld of tariefheffing wel past bij het karakter van generiek toezicht. Omdat veel zaken in de wet zijn vastgelegd, ontstaat bovendien een zeer statische situatie waarbij tariefwijzigingen in theorie mogelijk zijn maar in de praktijk niet plaatsvinden. De aanstaande herziening van het beleid inzake de tarieffinanciering zou een geschikt moment zijn om een verrekeningsmechanisme in te voeren, en de overige gebreken die in hoofdstuk 4 zijn genoemd, te repareren.

Bibliografie

- Abbott, K. (2013). 'Introduction: the challenges of oversight for emerging technologies', In G. Marchant, G., Abbott, K., & Allenby, B. (Eds.). *Innovative Governance Models for Emerging Technologies*, Edward Elgar.
- AEF. (2015). *Beelden over het functioneren van de Kansspelautoriteit: Resultaten Quick Scan*.
- AFM. (2015). *Jaarverslag 2015*.
- Akkerman, A., Resodihardjo, S. L., & de Vries, M. S. (2014). Problemen op de agenda. in: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (Red.). *Overheidsbeleid*. 9e druk (pp.49-64). Deventer: Kluwer.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to the Symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate*, Oxford, Oxford University Press.
- Bekkers, R. H. F. P., Schuyt, Th. N. M., & Gouwenberg, B. M. (2015). *Geven in Nederland 2015*. Amsterdam, Reed Business.
- Berenschot. (2013). *Ex ante uitvoeringstoets van wetsvoorstel 'kansspelen op afstand' voor de Kansspelautoriteit: Bouwen aan Ksa 2.0*.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Carpenter, D. & Krause, G. (2014), Transactional Authority and Bureaucratic Politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 5-25.
- Coglianese, C., (2015). *Listening, Learning, Leading, A Framework for Regulatory Excellence*, Penn Programme on Regulation. [online]
- De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M., & Debus, P. (2016). Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*, published online 25 August 2016.
- De Kruijf, J., Zwaan, P., & Van Thiel, S. (2014). *Keuri(n)g georganiseerd?. Een onderzoek naar de positionering van de vier Keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- De Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Den Haag: ABDTopconsult.
- De Vries, F. (2016). *Leidt Transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder? Oratie*, uitgesproken op 29 maart 2016, Rijksuniversiteit Groningen.
- Dorselaer, S. van, M. Tuithof, J. Verdurmen, M. Spit, M. van Laar, K. Monshouwer (2015) (Trimbos Instituut), *Jeugd en Riskant Gedrag*, 2015.
- Geuijen, K. (2013). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87-96.
- Homburg, V.M.F. & Van Thiel, S. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur*, 12(2), 21-24.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford, Oxford University Press.
- IMF (2010, 18 May), *The making of good supervision: learning to say 'no'*.
- Intraval. (2016). *Modernisering kansspelbeleid*. Groningen-Rotterdam: WODC.

- Jackson, T., Meyer, J. P., Wang, X. H. (2013). Leadership, commitment, and culture: A meta-Analysis. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 20(1), 84-106.
- Kansspelautoriteit. (2012a). *Jaarverslag 2012*.
- Kansspelautoriteit. (2012b). *Activiteitenplan 2012-2013*.
- Kansspelautoriteit. (2013). *Jaarverslag 2013*.
- Kansspelautoriteit (2013b) Reactie op wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, 23 juli 2013.
- Kansspelautoriteit. (2014a). *Uitwerking toezichtsvisie Kansspelautoriteit*.
- Kansspelautoriteit. (2014b). *Activiteitenplan 2015-2016*.
- Kansspelautoriteit. (2014c). *Marktscan: Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013*.
- Kansspelautoriteit. (2014d). *Jaarverslag 2014*.
- Kansspelautoriteit. (2015a). *Factsheet: winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen*.
- Kansspelautoriteit. (2015b). *Marktscan landgebonden kansspelen 2014*.
- Kansspelautoriteit. (2015c). *Marktscan online kansspelen 2015*
- Kansspelautoriteit. (2015d). *Richtsnoer financiële instrumenten en kansspelen*.
- Kansspelautoriteit. (2015e). *Begroting 2016 Kansspelautoriteit*.
- Kansspelautoriteit. (2015f). *Handhavingsprotocol – KSA & OM*.
- Kansspelautoriteit. (2015g). *Jaarverslag 2015*.
- Kansspelautoriteit. (2016a). *Strategie 2016-2020*.
- Kansspelautoriteit. (2016b, 22 november). *Vergunning voor goede doelen loterij voor Lottovate* [Persbericht]. Verkregen van <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/november-0/dfdef/>
- Kansspelautoriteit. (2016c). *Jaarverslag 2016*.
- Kansspelautoriteit. (2016d). *Marktscan landgebonden kansspelen 2015*.
- Kansspelautoriteit. (2016e). *Leidraad reclame voor kansspelen*.
- Kansspelautoriteit. (2017a). *Bijlagenboek Toezichtplan Speelautomaten 2017*.
- Kansspelautoriteit. (2017b). *Toezichtsplan Speelautomaten 2017*.
- Kansspelautoriteit. (2017c, 31 maart). *Nederlandse Kansspelautoriteit voert wetshandhaving op met brede aanpak* [Persbericht].
- Kansspelautoriteit. (2017d, 30 mei). *Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand* [Persbericht].
- Kingma S. F. (2008). The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2, 445-458.
- Kingma S. F. (2013). Paradoxes of risk management. Social responsibility and self-exclusion in Dutch casinos. *Culture and Organization*, 19, 1-25.
- Kingma, S. F. (2002). *Het gokcomplex. Verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam, Rozenberg Publishers.
- LVNL. (2015). *Jaarverslag 2015*.
- Markttoezichthoudersberaad. (2013). *Criteria voor goed toezicht*. Verkregen van <https://www.afm.nl/nl/nieuws/2013/apr/criteria-goed-toezicht.aspx>
- Minister van Veiligheid & Justitie. (2011). *Beleidsvisie Kansspelen* (Kamerstuk 5686253). Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/03/19/5686253-beleidsvisie-kansspelen>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Kabinetsreactie op de WRR-rapporten 'Toezien op Publieke Belangen' en op 'Van Tweeluik naar Driehoeken'*, Verkregen van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/12/kabinetsreactie-op-de-rapporten-toezien-op-publieke-belangen-en-van-tweeluik-naar-driehoeken-van-de-wetenschappelijke-raad-voor>

- Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard, Harvard University Press.
- Moore, M. (2001). *Recognizing Public Value*. Harvard, Harvard University Press.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid Professionalism and Beyond: (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206.
- Ottow, A. (2015). *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles*, OUP Oxford.
- Page, S. M. Stone, J. Bryson, B. Crosby, (2015). Public Value Creation by Cross-sector Collaborations: a Framework and Challenges of Assessment. *Public Administration*, 93, 3, p. 715-732.
- POC: Parlementaire Onderzoekscommissie. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C, B.
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty. Designing a world of risk management*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Power, M., Scheytt T., Sojn K., & Sahlin, K. (2009). Reputational Risk as a Logic of Organizing in Late Modernity. *Organisation Studies*, 30, 301-324.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex world*. London: Earthscan.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Brookings Press.
- Sparrow, M. (2008). *The Character of Harms: Operational Challenges in Control*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Staatsblad (2011, 6 mei 2011) nr. 204. Wet van 31 maart 2011 tot aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen.
- Staatscourant. (2016a, 1 november). *Beleidsregels incidentele artikel 3 loterijvergunningen* (Nr. 59680).
- Staatscourant. (2016b, 5 februari). *Relatiestatuuat Kansspelautoriteit en Ministerie van Veiligheid en Justitie* (Nr. 13342).
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.
- Superdata Research. (2017). *Gambling and digital games In the Netherlands*.
- Tweede Kamer. (2009-2010a). *Advies Raad van State en nader rapport. Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit* (Kamerstuk 32264, nr.4).
- Tweede Kamer. (2009-2010b). *Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit* (Kamerstuk 32264, nr.3).
- Tweede Kamer. (2009-2010c). *Technische informatie over de publicatie Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit; Nota n.a.v. het (nader, tweede nader, enz.) verslag; Nota naar aanleiding van het verslag* (Kamerstuk 32264, nr.6).

- Tweede Kamer. (2011-2012a). *Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Brief regering. Herziene evaluatie kaderwet ZBO's. Bijlage* (Kamerstuk 33147, nr.2).
- Tweede Kamer. (2011-2012b). *Evaluatie baten lastendiensten 2007. Bijlage* (Kamerstuk 28737, nr.21).
- Tweede Kamer. (2013-2014). *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* (Kamerstuk 33996).
- Van Erp J. (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*. Amsterdam, Boom Juridische Uitgevers.
- Van Erp J. (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht: een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Van Erp J. (2016). *Toezicht in de Open Samenleving. Maatschappelijke controle op multinationale ondernemingen*. Amsterdam, Boom Bestuurskunde.
- Van Erp, J.G. & van Wingerde, C.G. (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4 (4), (pp. 26-32)
- Van Thiel, S. (2016). *Blame avoidance, scapegoats and spin: why Dutch politicians don't evaluate ZBO-outcomes*. Paper for IRSPM conference, April 2016, Hong Kong.
- Van Thiel, S. & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53-68.
- Van Thiel, S., Jansen, A., Timmerman, R., & Plug, P. (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.
- Van Thiel, S., Soetekouw, S., Dresmé, M. & Van Goch, P. (2015). ZBO evaluaties: verplicht, verzuimd en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24(2), 63-73.
- Vennix, J. A. M. (1996). *Group Model Building: facilitating team learning using system dynamics*. Chicester, John Wiley and Sons Ltd.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toezen op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht* (Rapport Nr. 89). Verkregen van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezen-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

Bijlage: Lijst met respondenten

1. Mw van Aken en Dhr Verboven, Novamedia
2. Mw Appelman, directeur KSA
3. Mw van Bakkum, Netwerk Verslavingszorg
4. Dhr van Breemen, ministerie van V&J
5. Mw van Buchem en Dhr Keppels, ACM
6. Dhr de Goeij, Lottovate
7. Dhr de Kort, KSA
8. Mw Dekker en Dhr Anker, Goede Doelen Platform
9. Dhr Dela Haije, Gemeente Rotterdam
10. Dhr Derogee, KSA
11. Dhr Deurloo, ILT
12. Dhr van Ham en Dhr den Heijer, KSA
13. Dhr Hebben, Speel Verantwoord
14. Dhr Hofman en Dhr van der Veen, AGOG
15. Dhr Huffnagel en Dhr Muijser, VAN
16. Mw Huijssoon en Dhr Merx, KSA
17. Mw Jaarsma en Dhr Slotboom, Centrum Verantwoord Spelen
18. Dhr van Lambaart en Mw Wierda, Holland Casino
19. Dhr Meijer, ACM
20. Mw Mensingh en Dhr Begijn, ministerie van V&J
21. Dhr Olders en Dhr Fikke, JVH Gaming
22. Dhr Onkenhout en Mw Ockhorst, Nederlandse Loterij
23. Dhr Pietens, DNB
24. Dhr Pot, KSA
25. Dhr Remme, KSA
26. Dhr Sannes, ministerie van VWS
27. Dhr Staal en Mw Mooij, Functioneel Parket
28. Dhr Suyver, KSA
29. Dhr Tabak, Nationale Politie

Bijlage: Interviewhandleidingen

N.B. per interview/respondent zijn vaak specifieke vragen toegevoegd aan deze algemene handleidingen.

Interviewhandleiding V&J voor WP1+3

1. KSA heeft meerdere taken: hoe gaat KSA daarmee om? Doorvragen: voldoende evenwicht, effectiviteit? Moet er meer/minder nadruk worden gelegd op bepaalde taken?
2. Hoe ziet respondent publieke waarde van de KSA? Doorvragen: marktordening/kanalisatie?, consumentenbescherming, zelfregulering, criminaliteit inclusief reguliere handhaving?, verslavingspreventie.
3. Belangrijkste resultaten die KSA heeft bereikt/ problemen in de markt die KSA heeft opgelost per deelmarkt
4. Wat is volgens respondent de reputatie van de KSA? Bij V&J, in het veld? Doorvragen: afschrikwekkend, deskundig, gezaghebbend.
5. Hoe bevalt samenspel tussen beleid en toezicht? Wat vindt respondent van kwaliteit beleidsadviezen door KSA? Gebeurt dat op verzoek of uit eigen beweging?
6. In verlengde daarvan: hoe is sturingsrelatie (governance) tussen ZBO en ministerie, tevredenheid hierover? Is de taakafbakening bij vergunningverlening voldoende duidelijk, ivm uitgevaardigde beleidsregels mbt vergunningverlening? Mate van onafhankelijkheid van KSA tov department.
7. Invloed van (langdurig) wetgevingstraject KOA op de uitvoering van bestaande taken
8. KSA is jonge organisatie: hoe ziet respondent het ontwikkelpad en toekomst van KSA?
9. Herpositionering van KSA als ZBO? Mogelijkheden en wenselijkheden?
10. Wat gaat V&J met resultaten van evaluatie doen? Doorvragen: verwachtingen en eigen oordeel al klaar?

Interviewhandleiding KSA voor WP1+3

1. KSA is jonge organisatie met complexe taken: hoe ziet en beoordeelt respondent de ontwikkeling die KSA heeft doorgemaakt, en het functioneren nu?
2. KSA heeft meerdere taken: hoe gaat KSA daarmee om? Doorvragen: voldoende onderscheid; evenwicht, effectiviteit? Moet er meer/minder nadruk worden gelegd op bepaalde taken? Rol van impliciete beleidsdoelen (belastinginkomsten) en invloed op formele taken (vergunningverlening).
3. Hoe ziet respondent publieke waarde van de KSA? Doorvragen: marktordening, zelfregulering, criminaliteit, verslaving. Belangrijkste resultaten die KSA heeft bereikt/ problemen in de markt die KSA heeft opgelost per deelmarkt
4. Wat zijn uitgangspunten van visie op toezicht? Doorvragen: balans tussen aanbod en risico's (level playing field), nadruk op repressief of proactief?
5. Invloed van (langdurig) wetgevingstraject KOA op de uitvoering van bestaande taken
6. Wat is volgens respondent de reputatie van de KSA? Bij V&J, bij politiek; in het veld? Doorvragen: afschrikwekkend, deskundig, gezaghebbend. Acties/aanpassingen n.a.v. AEF-onderzoek?

7. Heeft de KSA voldoende invloed (effectiviteit) op marktpartijen?
8. Samenwerking met stakeholders: hoe verloopt dat? Verschillend voor de verschillende taken? Doorvragen: tegengaan van capture, balans onafhankelijkheid t.o.v. online aanbieders & kanalisatie; legitimiteit.
9. Oordeel van respondent over sturingsrelatie (governance) met V&J: tevreden? Doorvragen: samenspel beleid en toezicht. Onafhankelijkheid t.o.v. department. Gang van zaken beleidsregel vergunningverlening en daaropvolgende rechtszaken
10. Ontwikkeling van organisatie zelf: personeel, middelen voldoende en capabel? Balans junior en senior medewerkers? (Let op: dit komt ook in WP2 aan bod.) Interne organisatie, herstructurering afdeling 3 & 4; Doorvragen: positie als ZBO?
11. Wat zijn verwachtingen t.a.v. deze evaluatie? Doorvragen: hoe moet toekomst van KSA er uit zien?

Indien tijd over is kan worden gevraagd naar internationale samenwerking.

Specifieke vragen voor MT leden toezicht en handhaving

1. Informatiepositie KSA, signalering en detectie t.a.v. criminaliteit en illegaliteit; rol marktscans en gevolgen voor toezichtsbeleid. Kennispositie t.a.v. kansspelmarkt en verslavingspreventie – relatie onderzoek/beleid. Rol KSA bij identificatie nieuwe kansspelen
2. Rol communicatiebeleid in het toezicht
3. Hoe toetst KSA integriteit vergunninghouders (bv speelautomaten) en afdracht goede doelen?
4. Wat zijn geobjectiveerde (kwantitatief en/of kwalitatief) concrete doelstellingen voor de te onderscheiden deelmarkten (loterijen, casinos, speelautomaten e.d.); indicatoren en feedbackchecks
5. Toezicht op naleving zorgplicht en zelfregulering en evt. spanningsveld met kanalisatiedoelstelling, strategie per deelmarkt. In hoeverre/hoe is kanalisatiegraad voor de verschillende deelmarkten gespecificeerd en hoe wordt dit gemeten? Idem doelstellingen verslavingspreventie. Eigen oordeel over en evaluatie van effectiviteit handhavingsinstrumentarium, zowel preventief als punitief

Interviewhandleiding (aspirant) onder toezicht gestelden (WP1+3)

1. Wat is kennis van en ervaring van respondent met KSA? Doorvragen: werkwijze van KSA bij vergunningverlening, voorwaarden voor vergunningen, hoe moeilijk/makkelijk is verkrijgen van toegang tot KSA en informatie of antwoord op vragen (responsiviteit), toetsing van aanvragen door KSA, inning van tarieven en boetes? Concrete voorbeelden en problemen?
2. hoe ziet u de taakafbakening tussen uw organisatie en de KSA, bv mbt responsible gambling?
3. Wat is de betekenis van KSA voor uw organisatie?
4. Hoe ziet respondent publieke waarde van de KSA? Doorvragen: marktordening, zelfregulering, criminaliteit, verslaving.
5. Belangrijkste resultaten die KSA heeft bereikt/ problemen in de markt die KSA heeft opgelost per deelmarkt
6. Wat is volgens respondent de reputatie van de KSA? Doorvragen: afschrikwekkend, deskundig, gezaghebbend?

7. Informatiepositie KSA, signalering en detectie t.a.v. criminaliteit en illegaliteit; rol marktscans en gevolgen voor toezichtsbeleid. Kennispositie t.a.v. kansspelmarkt en verslavingspreventie – relatie onderzoek/beleid. Rol KSA bij identificatie nieuwe kansspelen
8. Hoe toetst KSA integriteit vergunninghouders (bv speelautomaten) en afdracht goede doelen?
9. Samenwerking met stakeholders: hoe verloopt dat? Hoe steekt KSA dat in? Doorvragen: hoe ervaren en beoordelen respondenten het contact, voelt u zich gehoord?
10. Oordeel over tarieven: wijze van tariefbepaling, hoogte van tarieven, variatie? administratieve lasten?
11. Legt KSA voldoende transparant verantwoording af? (beschikbaarheid van informatie) Is duidelijk waarop vergunninghouders worden beoordeeld?
12. Onafhankelijkheid: herpositionering van KSA als ZBO? Mogelijkheden en wenselijkheden?

Interview partners in criminaliteitsbestrijding enerzijds en verslavingszorg anderzijds (WP1+3)

1. Wat is kennis van en ervaring van respondent met KSA? Doorvragen: hoe moeilijk/makkelijk is contact krijgen met KSA, wiens initiatief, verloop in concrete voorbeelden?
2. Samenwerking: hoe verloopt dat? Hoe steekt KSA dat in? Doorvragen: hoe ervaren en beoordelen respondenten het contact, staat KSA open voor inbreng door respondent, maar ook tegengaan van capture? Wat is de meerwaarde voor respondent van samenwerking met KSA?
3. Taakafbakening KSA en eigen organisatie, voldoende helder?
4. Kennispositie KSA t.a.v. kansspelmarkt, criminaliteit en verslavingspreventie. Rol KSA bij identificatie nieuwe kansspelen. Is de KSA toonaangevend, zoals ze zelf ambieert?
5. KSA heeft meerdere taken: hoe gaat KSA daarmee om? Doorvragen: voldoende evenwicht, effectiviteit? Moet er meer/minder nadruk worden gelegd op bepaalde taken?
6. Hoe ziet respondent publieke waarde van de KSA? Doorvragen: marktordening, zelfregulering, criminaliteit, verslaving. Waar heeft het accent gelegen?
7. Belangrijkste resultaten die KSA heeft bereikt/ problemen in de markt die KSA heeft opgelost per deelmarkt
8. Wat is volgens respondent de reputatie van de KSA? Doorvragen: afschrikwekkend, deskundig, gezaghebbend? Heeft de KSA invloed op marktpartijen, en zo ja welke?
9. Onafhankelijkheid t.o.v het departement en het veld; herpositionering van KSA als ZBO? Mogelijkheden en wenselijkheden?

Vragen RvB niveau voor WP2

1. In het activiteitenplan 2016-2017 is meerjarig een beeld geschetst van verschuivingen in de accenten van het toezicht rekening houdend met de introductie van KOA. Opsporing is daar altijd een substantieel deel van, andere onderdelen gaan bijna allemaal over gedragsbeïnvloeding.
 - a. Wat betekent de verschuiving in taken voor de bedrijfsvoering en de bekostiging?
 - b. Hoe raakt de verschuiving de personele bezetting?

- c. Bij andere partijen horen we dat hoge eisen aan personeel worden gesteld inzake integriteit etc. Kunt u het juiste personeel vinden? Speelt ZBO-status hierbij een rol?
- 2. Welke motieven zijn er om de onder toezicht gestelden de organisatie te laten bekostigen via heffingen?
 - a. Hoe past dit in het licht van de relatieve aandacht voor de taken?
 - b. Vanuit risicoperspectief zou je kunnen aannemen dat het accent bij handhaving ligt op automaten en casino's. Er zijn toezichthouders die specifieke kosten ook specifiek aan sectoren toerekenen en dan pas de overige kosten via generieke bekostiging regelen. Is hierover discussie gevoerd binnen KSA?
 - c. Is er discussie geweest met de onder toezicht gestelden over de hoogte en verdeling van de heffingen over de sectoren?
- 3. Kunt u de ontwikkeling van de formatie schetsen over de afgelopen jaren in het licht van het takenpakket. In de MvT was sprake van ca 35 FTE, anno 2016 is het ca 70 FTE, exclusief de nieuwe taken rond KOA die nog eens ca 20-30 FTE structureel en ca 10 FTE incidenteel zouden kosten. Waar is de organisatie meer specifiek gegroeid?
- 4. In het relatiestatuuut en het bestuursreglement wordt gesproken van meerjarenplannen voor een 2-jaars periode.
 - a. Wat zijn de achterliggende motieven hiervoor, mede gezien de gebruikelijke 4-jaars termijn bij ministeries?
 - b. In dezelfde context: De begrotingen van de KSA zijn voor één jaar, alleen in de begroting 2016 is een meerjarig perspectief geschetst? Waarom kiest u daarvoor, los van de onzekerheid rondom KOA?
- 5. ICT en KOA. De KSA bouwt twee majeure systemen, een systeem voor toezicht op nieuwe partijen (KOA) en een register uitsluitingen (Cruks).
 - a. Is er een businesscase gebouwd voor de ontwikkeling van beide systemen?
 - b. Kunt u uitleggen waarom Cruks nog niet operationeel is, lijkt niet afhankelijk te zijn van KOA-wet.
 - c. Hoe kijkt u als RvB naar de ontwikkeling van deze systemen en de kostenbeheersing daarvan? (noot: meerjarenbegroting 2016 laat 500k -duidt op 5mln kosten-afschrijving zien; begroting 2017: € 4,7 mln; oorspronkelijk 4,5 mln.).
 - d. In uw brief aan de minister bij de begroting 2017 (dd 5-12-2016) staat voor deze projecten een uitputting 2016 van € 1 mln geraamd. Bij de jaarrekening wordt slechts de helft in aanmerking genomen. Hoe interpreteert u dit verschil? Spreekt u in de RvB over dit soort afwijkingen?
- 6. Jaarrekening technisch.
 - a. Waarom is er financiering voor ICT aangetrokken. Zelfs zonder financiering is de liquiditeitspositie ruim met 150% t.o.v. korte schulden.
 - b. De trend voor vergunningverlening is dalend. De opbrengsten uit vergoedingen zijn stijgend. (alleen meerjarig kansspel en exploitatieverg. Automaat in de plus). Is er sprake geweest van heroverweging van de tarieven en zo ja waarom?
 - c. In 2015 en 2016 is de organisatie na correctie voor de opbouw van de egaliseringsreserve feitelijk niet kostendekkend (uw algemene reserve daalt). Hoe wordt hier op bijgestuurd?
 - d. Is er ruimte om bijvoorbeeld verliezen en winsten in latere jaren in de tarieven te egaliseren en zo ja waarom wel of niet? Zou u dat wenselijk achten?

7. Hoe ervaart u het toezicht op de begroting van KSA door de minister van V&J?
 - a. Wat zijn de kernpunten van gesprek?
 - b. Bij de begrotingsbrief van 2015 was sprake van het ontbreken van afspraken over schadeclaims. Is dat inmiddels geregeld en zo ja hoe dan?
8. Wordt er doelbewust rechtsgang gezocht, welke criteria worden daarbij gehanteerd en wat betekent dit voor de bedrijfsvoering.
9. We zien dat het aantal opgelegde boetes daalt terwijl het totaal aantal sancties stijgt. Welke overwegingen liggen hier aan ten grondslag?
10. Het grootste deel van de sancties lijkt op automaten/gokzuilenbranche betrekking te hebben. Kunt u aangeven waardoor dit wordt veroorzaakt?
11. In het rapport De Leeuw uit 2013 wordt gesproken over omvorming tot een ZBO zonder Rechtspersoonlijkheid en op termijn samenvoegen met ACM. Hoe kijkt de huidige RvB tegen dit advies aan?

Vragen Controller KSA voor WP2

1. Kunt u het begrotingsproces van de organisatie beschrijven. Hoe worden kosten geraamd en toegerekend aan verschillende producten en hoe wordt de verantwoording opgesteld. Speelt tijdschrijven hierbij een rol? Hoe verhoudt zich dit tot de prestatiegegevens en de sturing daarop? Zijn er bijvoorbeeld gegevens over doorlooptijden bekend?
2. Kunt u ingaan op de rol van V&J bij de begroting en de jaarstukken, met name op de volgende onderdelen: boetes, schadeclaims, ICT-ontwikkeling, formatie.
 - a. Volgens het relatiestatuuat moet een begroting voor 1-12 zijn ingediend. Die datum is in 2015 en 2016 niet gehaald. Wat betekent dat voor de besluitvorming?
 - b. Zijn er afspraken over de besluitvormingstermijn voor de minister en waarom ontbreken die in het relatiestatuuat?
3. Hoe kijkt u tegen solvabiliteit en liquiditeit van de organisatie aan. Welke normen zijn vastgesteld voor het weerstandsvermogen? Kennelijk zegt RvB tussen 1 en 1,4; op basis van welk advies?
 - a. Waarom worden voorzieningen meegenomen als dekking in weerstandsvermogen?
 - b. Welke signalen zijn afgegeven over de negatieve ontwikkeling van de egalisereserve als gevolg van de ICT-projecten en hoe moet de egalisereserve op peil worden gebracht?
4. Heeft u op uw niveau discussie gevoerd met V&J over de grondslagen voor de tarieven, zowel voor vergunningen als voor het toezichtsdeel? Klopt het dat BSR alleen wordt gebruikt als grondslag voor heffing bij casinotafels en loterijen? Hoe objectief is bruto speelresultaat vast te stellen als grondslag voor de tarieven? Totaal BSR 2015 is € 2,3 mld; Hoe verhouden de kosten van de organisatie zich tussen de twee globale doelgroepen in de sector: loterijen enerzijds en casino/kansspel anderzijds? Is er sprake van verschillende risico-profielen voor deze groepen die tot verschillende inzet van capaciteit leiden. Geven partijen in de sector signalen af over onevenwichtigheid in de heffing en is er overleg met partijen over de heffing?
5. Alleen in 2016 heeft KSA in de begroting een meerjarenperspectief ingediend. Kunt u aangeven op welke formatie die begroting is gebaseerd? Voor 2016 zegt de tekst 71 FTE, maar voor 2017 en verder als KOA geïmplementeerd zou zijn staan geen getallen. Hoe verhoudt deze mjr zich tot rapport Berenschot met ca +20-30 FTE structureel extra? Waarom

is er in 2017 geen mjr meer gemaakt? De extra opbrengsten lijken uit het 35 vergunningen 225 mln bij 1,2% scenario af te leiden te zijn. Klopt dat?

6. In de begroting 2015 en 2016 wordt gesproken over risico afstel KOA en impact op investeringen ICT. In begroting 2016 wordt riscogrondslag 1,7 mln. genoemd, terwijl op dat moment alleen al € 1,8 mln. in voorgaande jaren was geïnvesteerd en 2015 ver gevorderd was. Lijkt onderschatting van het risico.
7. ICT en KOA. De KSA bouwt twee majeure systemen, een systeem voor toezicht op nieuwe partijen (KOA) en een register uitsluitingen (Cruks).
 - a. Is er een businesscase gebouwd voor de ontwikkeling van beide systemen?
 - b. Kunt u uitleggen waarom Cruks nog niet operationeel is, lijkt niet afhankelijk te zijn van KOA-wet.
 - c. Hoe kijkt u naar de ontwikkeling van deze systemen en de kostenbeheersing daarvan? Uit de meerjarenbegroting 2016 is af te leiden dat bij 10 jaar afschrijven en 498k, de totale investering € 5 mln. is, in begroting 2017 staat € 4,7 mln. en oorspronkelijk was het € 4,5 mln.
 - d. In uw brief aan de minister bij de begroting 2017 (dd 5-12-2016) staat voor deze projecten een uitputting 2016 van € 1 mln. geraamd. Bij de jaarrekening wordt slechts de helft in aanmerking genomen. Waar komt dit verschil vandaan? Wordt dit aan de RvB toegelicht?
8. Jaarrekening technisch.
 - a. Waarom is er financiering voor ICT aangetrokken. Zelfs zonder financiering is de liquiditeitspositie ruim met 150% t.o.v. korte schulden.
 - b. In 2013 is een voorziening voor een schadeclaim opgenomen. Kennelijk is die nog niet afgewikkeld. Wat zit achter die schadeclaim? Taakafstoting Verispect?
 - c. De trend voor vergunningverlening is dalend. De opbrengsten uit vergoedingen zijn stijgend. (alleen meerjarig kansspel en exploitatieverg. Automaat in de plus). Is er sprake geweest van heroverweging van de tarieven en zo ja waarom?

Vragen ICT voor KSA WP2

1. Kunt u vertellen hoe de besluitvorming over de KOA/Cruks automatisering tot stand is gekomen?
2. Wat is de samenhang tussen de afzonderlijke systemen?
3. Welke betrokkenheid is er vanuit V&J op dit dossier?
4. Kunt u de structuur van het systeem toelichten in termen van modulariteit? Zijn er delen/fasen afgerond die functioneren of is dat niet het geval?
5. Heeft u inzage in het kostenverloop en de raming van de nog resterende kosten van het project?
6. In december 2016 wordt aan V&J bij de begroting gemeld dat ca € 1 mln projectkosten zullen worden toegerekend. Hoe kan het dat dan in de jaarstukken slechts de helft wordt verantwoord? Wat betekent dit voor u vanuit het perspectief van sturing?
7. Welke onderdelen van het systeem zijn bij het eventueel niet doorgaan van de wet KOA als verloren te beschouwen?
8. Zijn er afspraken gemaakt wie de kosten van deze projecten gaat dragen in termen van doelgroepen onder toezicht gestelden?

Bijlage: Vragenlijst

Introductietekst

Welkom,

Hartelijk dank voor uw deelname aan dit onderzoek. Deze vragenlijst is onderdeel van de evaluatie van de Kansspelautoriteit die wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Radboud Universiteit, Universiteit Utrecht en de Vrije Universiteit Amsterdam. De vragenlijst bestaat uit 9 vragen en 21 stellingen. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten. Aan het einde van de vragenlijst is er ruimte voor eventuele opmerkingen of vragen. De gegevens uit dit onderzoek worden vertrouwelijk behandeld en leveren geen gegevens op waarmee individuele personen geïdentificeerd kunnen worden. Mocht u nog vragen hebben, neem dan contact op met Robin Bouwman (r.bouwman@fm.ru.nl).

1)

De Kansspelautoriteit vervult meerdere taken. Welke taak of taken associeert u het meest met de KSA? U kunt meer dan één taak noemen.

- Verlenen van vergunningen aan kansspelaanbieders
- Het geven van beleidsadvies aan het ministerie van Veiligheid en Justitie
- Het tegengaan van kansspelverslaving
- Het bestrijden van criminaliteit in de kansspelmarkt
- Geschillenbeslechting tussen burgers en aanbieders van kansspelen

2)

Hoe vaak is er contact geweest tussen uw organisatie en onderstaande organisaties in het afgelopen jaar? Selecteer a.u.b. voor elke organisatie in deze lijst het antwoord dat het best van toepassing is. (geen contact gehad, dagelijks, wekelijks, maandelijks, eenmaal per kwartaal, jaarlijks, bij deze organisaties ben ik zelf werkzaam)

- Kansspelautoriteit
- Loterijen
- Holland Casino
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Online aanbieders van kansspelen
- Goede doelen organisaties
- Instanties voor verslavingszorg
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Belastingdienst
- Commissariaat voor de Media
- Autoriteit Consument en Markt

3)

Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de contacten met onderstaande organisaties? Selecteer a.u.b. voor elke organisatie in deze lijst het antwoord dat het best van toepassing is. (Heel slecht, slecht, neutraal, goed, heel goed, niet van toepassing/geen contact gehad)

- Kansspelautoriteit
- Loterijen

- Holland Casino
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Online aanbieders van kansspelen
- Goede doelen organisaties
- Instanties voor verslavingszorg
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Belastingdienst
- Commissariaat voor de Media
- Autoriteit Consument en Markt

4)

Kunt u aangeven hoeveel vertrouwen u heeft in de onderstaande organisaties? Selecteer a.u.b. voor elke organisatie in deze lijst het antwoord dat het best van toepassing is. (Heel weinig, weinig neutraal, veel, heel veel, geen mening)

- Kansspelautoriteit
- Loterijen
- Holland Casino
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Online aanbieders van kansspelen
- Goede doelen organisaties
- Instanties voor verslavingszorg
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Belastingdienst
- Commissariaat voor de Media
- Autoriteit Consument en Markt

5)

U heeft aangegeven dat uw organisatie weleens contact heeft gehad met de Kansspelautoriteit. Van welke organisatie ging het contact meestal uit?

- Het contact ging meestal uit van mijn organisatie uit
- Het contact ging meestal uit van de Kansspelautoriteit uit

6)

U heeft aangegeven dat uw organisatie wel eens contact met de Kansspelautoriteit heeft gehad. Waarover ging het contact met de Kansspelautoriteit? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.

- Verkrijgen van informatie
- Vergunningsaanvraag
- Boete
- Aanpak criminaliteit
- Verslavingszorg
- Anders, namelijk _____

7)

Met welke van onderstaande organisaties heeft uw organisatie in het afgelopen jaar wel eens een conflict gehad? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk. Als u hier iets selecteert, kunt u op de volgende pagina, toelichten om wat voor soort conflict het ging.

- Kansspelautoriteit
- Loterijen
- Holland Casino
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Online aanbieders van kansspelen
- Goede doelen organisaties
- Instanties voor de verslavingszorg
- Openbaar ministerie
- Politie
- Belastingdienst
- Commissariaat voor de Media
- Autoriteit Consument en Markt

8)

U heeft aangegeven dat uw organisatie wel eens een conflict heeft gehad met een andere organisatie uit de lijst. Wilt u dit voor de door u geselecteerde organisaties nader toelichten?

9)

Onderstaand staan een aantal stellingen over de Kansspelautoriteit (KSA) en het beleid van de Kansspelautoriteit. Geef a.u.b. steeds aan in welke mate u het eens of oneens bent met de stelling. (Helemaal mee oneens, mee oneens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens, geen mening)

- Onze organisatie heeft vertrouwen in de KSA
- De KSA is goed bereikbaar voor vragen
- De kwaliteit van de taakuitvoering door de KSA is zeer goed
- Het personeel van de KSA is deskundig en competent
- De KSA is te klein om haar taken goed uit te kunnen voeren
- De KSA is succesvol in het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid
- Het is nodig dat er een onafhankelijke toezichthouder voor kansspelen bestaat
- De KSA heeft een goede reputatie
- De KSA zou niet uit tarieven betaald moeten worden
- Het toezicht op de naleving van het kansspelbeleid is in goede handen bij de KSA
- De KSA staat open voor ideeën en informatie uit het veld
- De samenwerking tussen mijn organisatie en de KSA is goed
- De KSA is transparant over wat ze doen/presteren
- De KSA zou zich uitsluitend bezig moeten houden met toezicht op aanbieders van kansspelen
- Het toezicht door de KSA draagt bij aan een level playing field in de kansspelmarkt
- De KSA zou de meeste prioriteit moeten geven aan de preventie van gokverslaving
- De KSA misbruikt haar bevoegdheden nooit
- De KSA werkt goed samen met internationale partners
- Het is niet aan de KSA om beleidsadviezen te geven aan het ministerie van Veiligheid en Justitie
- De activiteiten van de KSA dragen bij aan het bestrijden van criminaliteit
- De KSA past haar handhaving en toezicht snel aan bij veranderingen in beleid of veranderingen in de markt

10)

Mocht u nog opmerkingen of vragen over de Kansspelautoriteit of deze vragenlijst hebben, dan kunt u deze hier kwijt.

Bijlage beschrijvende statistieken Netwerkanalyse

	Contactfrequentie				Contactkwaliteit				Vertrouwen				Conflicten			
	Weighted in-degree	Weighted out-degree	Weighted degree	Eigencentrality	Weighted in-degree	Weighted out-degree	Weighted degree	Eigencentrality	Weighted in-degree	Weighted out-degree	Weighted degree	Eigencentrality	Weighted in-degree	Weighted out-degree	Weighted degree	Eigencentrality
KSA	25	40	65	1,00	21	47	68	1,00	24	45	69	0,88	25	40	65	1,00
Loterijen en speelhallen	18	31	49	0,89	18	33	51	0,84	25	39	64	0,88	18	31	49	0,89
Holland Casino	14	32	46	0,78	20	36	56	0,84	24	36	60	0,79	14	32	46	0,78
VWS	16	17	33	0,79	21	23	44	1,00	24	36	60	0,78	16	17	33	0,79
V&J	25	11	36	1,00	25	31	56	1,00	27	39	66	0,88	25	11	36	1,00
Online aanbieders	14	22	36	0,67	19	0	19	1,00	21	0	21	1,00	14	22	36	0,67
Goede doelen organisaties	13	11	24	0,77	17	20	37	0,84	26	39	65	0,88	13	11	24	0,77
Instanties voor verslavingszorg	16	20	36	0,67	20	38	58	0,87	24	36	60	0,68	16	20	36	0,67
Openbaar Ministerie	23	0	23	0,98	18	0	18	0,87	31	0	31	1,00	23	0	23	0,98
Politie	23	0	23	0,98	15	0	15	0,69	34	0	34	1,00	23	0	23	0,98
Belastingdienst	15	17	32	0,75	17	0	17	0,87	26	30	56	0,88	15	17	32	0,75
Commissariaat voor de Media Autoriteit	10	0	10	0,63	7	0	7	0,34	26	0	26	0,88	10	0	10	0,63
Consument en Markt	10	21	31	0,52	10	0	10	0,50	23	35	58	0,78	10	21	31	0,52

	Gemiddelde score onder toezicht gestelden		Gemiddelde score bestuurlijke partners		Gemiddelde score KSA		Gemiddelde Score totaal	
		SD		SD		SD		SD
De activiteiten van de KSA dragen bij aan het bestrijden van criminaliteit	3,4	1,19	3,9	0,67	4,4	0,89	3,8	0,9
Het is niet aan de KSA om beleidsadviezen te geven aan het ministerie van Veiligheid en Justitie	2,8	1,16	2,1	1,16	2,4	0,89	2,4	1,1
De KSA werkt goed samen met internationale partners	2,0	1,77	3,0	1,95	4,8	0,45	3,0	2,0
De KSA misbruikt haar bevoegdheden nooit	2,8	1,83	2,8	1,29	3,6	2,07	3,0	1,7
De KSA zou de meeste prioriteit moeten geven aan de preventie van gokverslaving	2,5	1,20	2,3	0,65	2,8	0,45	2,5	0,8
Het toezicht door de KSA draagt bij aan een level playing field in de kansspelmarkt	2,3	0,89	3,5	0,80	2,8	1,64	2,9	1,2
De KSA past haar handhaving en toezicht snel aan bij veranderingen in beleid of veranderingen in de markt	2,5	1,20	3,1	1,16	4,0	0,71	3,0	1,2
De KSA zou zich uitsluitend bezig moeten houden met toezicht op aanbieders van kansspelen	3,6	1,41	2,3	1,07	2,0	1,41	2,6	1,3
De KSA is transparant over wat ze doen/presteren	3,5	1,07	3,8	0,94	3,8	0,84	3,6	1,0
De samenwerking tussen mijn organisatie en de KSA is goed	3,9	0,64	3,9	1,08	nvt	2,49	3,3	1,7
De KSA staat open voor ideeën en informatie uit het veld	3,1	0,83	3,9	1,00	4,6	0,55	3,8	1,2
Het toezicht op de naleving van het kansspelbeleid is in goede handen bij de KSA	3,1	1,25	3,5	0,67	4,4	0,55	3,5	1,0
De KSA zou niet uit tarieven betaald moeten worden	4,0	1,51	2,8	1,64	3,4	1,95	3,3	1,7
De KSA heeft een goede reputatie	2,9	1,13	2,8	0,72	3,4	0,55	2,9	0,8
Het is nodig dat er een onafhankelijke toezichthouder voor kansspelen bestaat	4,3	1,04	4,0	1,04	4,8	0,45	4,3	1,0

De KSA is succesvol in het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid	2,4	1,06	3,1	0,79	4,2	0,45	3,0	1,0
De KSA is te klein om haar taken goed uit te kunnen voeren	2,9	1,13	3,6	1,38	2,4	1,14	3,1	1,3
Het personeel van de KSA is deskundig en competent	2,8	0,71	3,7	0,65	4,4	0,55	3,5	0,8
De kwaliteit van de taakuitvoering door de KSA is zeer goed	2,9	0,99	3,1	0,90	3,8	0,45	3,1	0,9
De KSA is goed bereikbaar voor vragen	3,6	0,74	4,3	0,62	4,8	0,84	4,1	0,9
Onze organisatie heeft vertrouwen in de KSA	3,0	1,31	3,5	1,09	nvt	0,84	3,6	1,4

Bijlage: CV van onderzoekers

Prof.dr. **Judith van Erp** is hoogleraar Public Institutions aan de Utrechtse School voor Bestuur en Organisationswetenschap, en verbonden aan het strategisch thema *Institutes voor Open Samenlevingen* van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op de wisselwerking tussen publiek toezicht en maatschappelijke controle in complexe, geglobaliseerde markten. Judith verrichtte onderzoek voor talloze markttoezichthouders en inspecties naar naleving; handhavingscommunicatie en transparantie in het toezicht. Zij is initiatiefnemer en programmaleider van de strategische postacademische leergang 'Toezicht in de 21^e Eeuw' van de Universiteit Utrecht; adviseur van het kennisnetwerk Transparante Interactie van de Inspectieraad; en geeft regelmatig lezingen en workshops aan toezichthouders over responsive regulation. Zij publiceerde veelvuldig over responsive regulation; organisatiecriminaliteit, en de relatie tussen toezicht en media, en was voorzitter van twee internationale academische netwerken op het gebied van Regulation & Governance en Organisationscriminaliteit. Momenteel is zij betrokken bij een grootschalig onderzoeksproject 'Successful Public Governance' waarin een algemeen beoordelingskader voor succesvolle overheidsorganisaties wordt ontwikkeld en getoetst.

Prof.dr **Sandra van Thiel** is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit. Aldaar is zij tevens vice-decaan onderzoek en directeur van het IMR. Sandra doet onderzoek naar verzelfstandiging van overheidstaken en –organisaties, zoals zbo's, zowel in Nederland als internationaal vergelijkend. Recent publiceerde zij hierover bijvoorbeeld het boek "Government agencies: practices and experiences in 30 countries" (samen met Verhoest e.a., gepubliceerd in 2012 bij Palgrave MacMillan). In 2011-2012 was zij de coördinator van het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer naar verzelfstandiging en privatisering. Sandra heeft diverse onderzoeken gedaan naar en voor zelfstandige bestuursorganen en ministeries.

Dr. **Sytze F. Kingma** is als senior docent en onderzoeker verbonden aan de afdeling organisatie wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich met name op de ruimtelijke, technologische en risico aspecten van organisaties. Veelal betreft dit onderzoek de raakvlakken en interacties tussen organisaties, overheden en samenleving, met bijzondere aandacht voor risk management en maatschappelijk verantwoord ondernemen. In de afgelopen 25 jaar deed hij veel onderzoek naar uiteenlopende organisatorische en beleidsmatige aspecten van kansspelen, met tal van (inter)nationale publicaties. Kingma is onder meer de editor van "*Global Gambling. Cultural Perspectives on Gambling Organizations*" (Routledge, 2010).

Dr. **Johan de Kruijf** is als universitair docent bestuurskunde verbonden aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit. Hij doet onderzoek naar besturing van op afstand geplaatste organisaties op nationaal en lokaal niveau vanuit een bedrijfseconomisch en juridisch perspectief. Recente publicaties over verzelfstandigingen betreffen onder ander onderzoeken naar de positionering van een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) ten opzichte van de moederministeries en publicaties over de verschillende vormen van verzelfstandigingen op lokaal niveau. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief richt zijn onderzoek zich op vraag en aanbod bij publieke dienstverlening en op de (financiële) verantwoording daarover. Hij is betrokken bij diverse

projecten van het ministerie van financiën rondom verbetering van de financiële verantwoording in het publieke domein.

Robin Bouwman Msc. studeerde bestuurskunde (2008) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voltooide de onderzoeksmaster Bestuurskunde en Organisationswetenschappen (2013) aan de universiteit Utrecht. Tijdens zijn studie werkte Robin als assistent voor de Nederlandse Onderzoeksschool voor Bestuurskunde. Daarnaast werkte hij mee aan het EU COCOPS project met het opstellen van een internationale vergelijkende survey. Zijn promotieproject (2013 - 2017) focust op hoe ambtenaren onderhandelen in de context van het publieke domein. Doormiddel van experimenteel laboratorium en veldlaboratorium onderzoek wordt getoetst hoe publieke medewerkers onderhandelen en hoe elementen van het publieke domein de uitkomsten van onderhandelingen beïnvloeden. Naast zijn promotie publiceerde Robin over de gevolgen van bureaucratie (Red Tape) en over de opkomst van experimentele onderzoeksmethodologie in de bestuurskunde.

Rutger Blom Msc. is promovendus bij de afdeling Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn promotieonderzoek richt zich op het HRM beleid en de effecten van dit beleid in zelfstandige overheidsorganisaties. Eerder studeerde Rutger Bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Business Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

De onderzoekers zijn werkzaam bij drie universiteiten:

Het **Institute for Management Research** is het multidisciplinaire onderzoeksinstituut van de Faculteit der Managementwetenschappen van de **Radboud Universiteit**. Er werken onderzoekers uit zeven disciplines: bestuurskunde, politicologie, bedrijfskunde, economie, geografie, planologie en milieuwetenschappen. Centraal staat het bestuderen, en aandragen van praktische oplossingen, van complexe vragen op het gebied van governance en management van o.a. overheidsorganisaties, bedrijven, maatschappelijke organisaties, en burgerinitiatieven. Bij bestuurskunde, waar de onderzoekers van deze offerte werkzaam zijn, ligt de nadruk in het onderzoek op de implementatie (uitvoering) van beleid, waarbij zowel vraagstukken van evaluatie (doelbereiking) als organisatie (inclusief bedrijfsvoering) centraal staan. Naast hun meer fundamentele onderzoek, doen de onderzoekers regelmatig onderzoek voor praktijkopdrachtgevers, zoals ministeries (bv EZ, V&J, VWS), parlement, gemeenten, provincies en semi-publieke organisaties (zoals zelfstandige bestuursorganen).

Het **Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap** (USBO) van de **Universiteit Utrecht** richt zich op het besturen en organiseren van publieke vraagstukken, in wisselwerking met politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Leidende vraag is hoe publieke organisaties en particuliere organisaties met een publieke taak met actuele maatschappelijke vraagstukken omgaan, hun publieke verantwoordelijkheden vormgeven en publieke waarde leveren. Dit wordt onderzocht via een nadruk op de kernthema's verantwoording, professionaliteit, 'public service performance', organisatieverandering, innovatie en publiek leiderschap. Binnen USBO bestaat specifieke expertise op het gebied van Succesvol Bestuur; Publieke Waarde; en Sport en Maatschappij, het laatste inclusief kennis over de financiering van het (top)sport via loterijen. De inbedding van USBO in de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisationswetenschap maakt dat juridische kennis over marktregulering en markttoezicht – een van de specifieke expertises van het departement Rechtsgeleerdheid – snel beschikbaar is. Een van de

speerpunten binnen het facultaire onderzoek voor 2017-2020 is bovendien interdisciplinair onderzoek naar regulering van innovatie. Tot slot is USBO actief in het Strategisch thema Instituties voor Open Samenlevingen van de Universiteit Utrecht, dat zich richt op de verwezenlijking van democratische en gelijkwaardige samenlevingen in het licht van globalisering, technologie en toenemende complexiteit.

De onderzoeksmissie van OPOS (*Organizations & Processes of Organizing in Society*) - het onderzoeksprogramma van de afdeling **Organisatiewetenschappen (ORG)** aan de **VU Amsterdam** - is om het begrip te vergroten van de rol die organisaties spelen bij ingrijpende eigentijdse veranderingen op het gebied van netwerken, digitalisering, diversiteit, en veranderingen in sturingsmodellen. Deze veranderingen leiden soms tot organisatie (orde, beheer, samenwerking, zingeving e.d.) maar soms ook tot desorganisatie (crises, rampen, fouten, conflicten, e.d.). Om de maatschappelijke rol van organisaties te begrijpen worden organisaties beschouwd als onderdeel van wederzijds afhankelijke systemen. Afhankelijkheden spelen een rol in interne organisatieprocessen (samenwerken tussen individuen, teams en afdelingen), maar ook bij externe organisatieprocessen (de manier waarop organisaties op hun omgeving en op elkaar reageren). Hierbij is het doel van het onderzoek bij ORG om fundamenteel theorie gedreven onderzoek te combineren met praktisch en situatie gebonden onderzoek, op het microniveau door onderzoek te doen naar betekenisgevingsprocessen van individuen, op het mesoniveau door onderzoek te doen naar interacties binnen en tussen groepen binnen organisaties, en op het macroniveau door organisaties te bestuderen in hun institutionele context en in relatie tot hun stakeholders. Belangrijke aandachtsvelden zijn: Verander-management, infrastructuur, de zorgsector, de kanspelsector, ondernemerschap, wetenschapssystemen, culturele diversiteit, crisismanagement, organisatieruimte en technologie.

