



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samenspel op verslavingspreventie

4 juli 2024

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Erik Jan van Kempen

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 1.1 | Aanleiding | 4 |
| 1.2 | Opdracht | 4 |
| 1.3 | Aanpak | 4 |
| 2 | Beheersstructuur verslavingspreventie kansspelen | 5 |
| 2.1 | Huidige rolverdeling voorkomen van kansspelverslaving | 5 |
| 2.2 | Aansturing Ksa | 6 |
| 2.3 | Aansturing Verslavingspreventiefonds | 7 |
| 3 | Beheersstructuren in andere domeinen | 10 |
| 3.1 | Financiële markten | 10 |
| 3.2 | Hypotheken | 11 |
| 3.3 | Alcohol, tabak en drugs | 11 |
| 3.4 | Conclusie | 12 |
| 4 | Beheersstructuur verslavingspreventie kansspelen in de praktijk | 14 |
| 4.1 | Samenwerking verslavingspreventie bij kansspelen | 14 14 |
| 4.2 | Samenwerking binnen het Verslavingspreventiefonds | 16 |
| 4.3 | Conclusies | 19 |
| 5 | Uitwerkingen en aanbevelingen | 20 |
| 5.1 | Aanbevelingen | 20 |
| 5.2 | Visievorming en strategie | 21 |
| 5.3 | Implementatie en uitvoering | 24 |
| 5.4 | Tot slot | 29 |
| | Bijlage 1: Betrokkenen | 30 |
| | Bijlage 2: Relevante bronnen | 32 |
| | Bijlage 3: Taakopdracht | 34 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De huidige bestuurlijke structuur voor verslavingspreventie bij kansspelen en de aansturing van het Verslavingspreventiefonds blijkt in de praktijk niet voldoende duidelijk, robuust en duurzaam. Dat belemmert een optimale samenwerking op dit beleidsterrein.

1.2 Opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd te adviseren over de verbetering van de huidige rolverdeling, voor verslavingspreventie binnen het kansspelbeleid in het algemeen en meer specifiek de governance van het Verslavingspreventiefonds. Daartoe staan de volgende vragen centraal:

- Hoe was de oorspronkelijke rolverdeling en governance, met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden en het daarbij horende wettelijke kader en samenwerkingsafspraken, beoogd?
- Wat is de werking van de inrichting en sturing in de praktijk?
- In hoeverre zijn rollen, verantwoordelijkheden en taken adequaat belegd?
- In hoeverre dienen taken, verantwoordelijkheden en rolverdeling te wijzigen om tot een voldoende duidelijk, robuust en duurzame governance te komen met het gewenste effect en impact?
- Op welke wijze kan de eventuele nieuwe governance worden vastgelegd en geïmplementeerd?

Het advies bevat handelingsperspectieven om op korte termijn te komen tot een hanteerbare werkverdeling die de praktische uitvoerbaarheid ten goede komt, zodat de aanpak op verslavingspreventie verstevigd kan worden. Deze handelingsperspectieven bevatten tevens noodzakelijke randvoorwaarden. De opdracht en het daaruit voortvloeiende advies staan los van de aankomende wettelijke evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand.

1.3 Aanpak

Voor de uitvoering van deze opdracht zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen bij het kansspelbeleid, zowel binnen als buiten de overheid. Zo is gezocht naar de visie op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheidspartijen. Ter vergelijking is gekeken naar de governance bij het beleid met betrekking tot verslavende en schadelijke middelen en in de financiële sector.

Dit rapport is opgesteld en afgerond in het tweede kwartaal van 2024 en is gebaseerd op de portefeuillevreiding onder het demissionaire kabinet-Rutte IV.

2 Beheersstructuur verslavingspreventie kansspelen

2.1 Huidige rolverdeling voorkomen van kansspelverslaving

Het voorkomen van kansspelverslaving is een van de drie doelen van het kansspelbeleid.¹ De andere twee doelen zijn consumentenbescherming en het tegengaan van kansspelgerelateerde fraude en criminaliteit. De minister voor Rechtsbescherming is stelselverantwoordelijk voor het kansspelbeleid, inclusief verslavingspreventie bij kansspelen. Daarmee ligt ook de wet- en regelgeving op het gebied van gokverslavingspreventie bij de minister voor Rechtsbescherming, uitgevoerd door het ministerie van JenV.

De Kansspelautoriteit (Ksa) is toezichthouder op de kansspelmarkt. Zij beheert het Verslavingspreventiefonds en het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks). Ook maakt zij beleidsregels op basis van wet- en regelgeving.

Het ministerie van VWS is beleidsverantwoordelijk voor de verslavingszorg in het algemeen en voor verslavingspreventie op andere gebieden, zoals alcohol, roken en drugs, en voor de andere gedragsverslavingen.

Om de inzet op verslavingspreventie te versterken is in 2023 door het ministerie van JenV, VWS en de Ksa gezamenlijk wel een aantal uitgangspunten geformuleerd die bijdragen aan het hoofddoel om kansspelverslaving te voorkomen en tegen te gaan:

1. Geïnformeerde (potentiële) speler en omgeving
 - De (potentiële) speler en zijn omgeving zijn zich bewust van de risico's van kansspelen en zij weten waar zij informatie en hulp kunnen vinden.
2. Passende interventies
 - Het voorkomen en signaleren van risicovol en problematisch speelgedrag en toepassen van adequate interventies door aanbieders en overheid.
3. Passende zorg
 - Laagdrempelige informatie en hulp zijn beschikbaar voor spelers en hun omgeving en er is een goede doorgeleiding naar professionele hulp en/of zorg.
4. Kennis over (preventie van) kansspelverslaving
 - Kennis en signalen worden gedeeld tussen de betrokken stakeholders.

¹ Memorie van toelichting bij 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. Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3.

- Er wordt onderzoek gedaan naar het voorkomen en behandelen van kansspelverslaving ter verbetering van beleid en er vindt monitoring plaats op de verschillende indicatoren van verslavingspreventie en -behandeling.²

Langs de lijn van deze vier doelen worden de activiteiten op het gebied van verslavingspreventie ontplooid. Deze activiteiten hebben een plaats in de gezamenlijke Werkagenda verslavingspreventie kansspelen.³

2.2 Aansturing Ksa

De Ksa is op basis van de Wet op de Kansspelen sinds 2012 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Wet op de Kansspelen en de Kaderwet zbo's geven het wettelijk kader voor de beheersstructuur en inrichting van de Ksa. De Ksa is toezichthouder op aanbieders van kansspelen met de bijbehorende zelfstandige bestuurlijke bevoegdheden en heeft een aantal uitvoerende taken. In het kader van dit rapport zijn de belangrijkste:

- Het bevorderen van voorkomen en beperken van kansspelverslaving (Wet op de kansspelen, artikel 33b);
- Het geven van voorlichting en informatie (Wet op de kansspelen, artikel 33b);
- Het beheer van Cruks (Centraal register uitsluiting kansspelen, Wet op de kansspelen, artikel 33b);
- Het beheer van het Verslavingspreventiefonds (volgens uit artikel 33e, Wet op de kansspelen);
- De coördinerende rol (faciliteren van gestructureerd overleg tussen aanbieders, de verslavingszorg, GGZ Nederland, en de ministeries van JenV en VWS).⁴

Het JenV-sturingsmodel en het "Relatiestatuuat Kansspelautoriteit en Ministerie van JenV 2021" dienen binnen de bredere context van het zbo-karakter van de Ksa als specifieke invulling voor de relatie tussen JenV en de Ksa. In dit driehoeksmodel worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer als volgt onderscheiden:

De opdrachtnemer (de Kansspelautoriteit)

- is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie;
- voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering;
- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering.

De opdrachtgever (Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen)

- heeft een beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het algemene kansspelbeleid. In dat kader ziet de opdrachtgever toe op de uitvoering

² Kamerstukken II, 2022/23, 24557, nr. 209.

³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 24557, nr. 219.

⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 24 557, nr. 127 en Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3.

van de gegeven taak door de Ksa. De opdrachtgever kan beleidsregels opstellen met betrekking tot de taakuitoefening door het zbo, is verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening, is verantwoordelijk voor het kader waarbinnen het zbo zijn taken uitvoert (wet en regelgeving en beleidsinrichting) en een goede opdrachtformulering (met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat).

De eigenaar (plaatsvervangend Secretaris-Generaal)

- is verantwoordelijk voor de continuïteit van de Kansspelautoriteit door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de Kansspelautoriteit en beschikbaar budget;
- houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het algeheel functioneren.

Minimaal tweemaal per jaar vindt er een bestuurlijk overleg plaats tussen de driehoek van opdrachtnemer, de opdrachtgever en de eigenaar. Dat betreft een jaarplangesprek en een jaarverslaggesprek. Ter voorbereiding op deze driehoeksgesprekken vindt een accountteamoverleg plaats, waarbij vertegenwoordiging uit de driehoek aanwezig is, aangevuld met vertegenwoordiging uit de stafdirecties. Hier worden de agendapunten voor het driehoeksgesprek besproken en andere belangrijke actuele onderwerpen. De stafdirecties adviseren over de jaarplanaanschrijving (waarbij JenV de Ksa doelstellingen en prioriteiten meegeeft voor de komende jaren, ook op het gebied van kansspelverslaving). Het zwaartepunt ligt in de praktijk op (eventuele knelpunten in) de bedrijfsvoering.

Er is – apart van de aansturing van het Verslavingspreventiefonds, zie hierna – geen ander formeel structureel overleg tussen Ksa en JenV-beleid, waarin juridische bindende besluiten genomen worden tav begroting en jaarverslag. Wel is er regulier driewekelijks overleg op middenmanagement niveau ten behoeve van de inhoudelijke en beleidsmatige afstemming en de voorbereiding van de besluiten over jaarplan en jaarverslag. Ook is er op regelmatige basis informeel overleg tussen de directeur Sanctie- en slachtofferbeleid, de directie waaronder Kansspelen ressorteert, en de vicevoorzitter van de Ksa.

De Kansspelautoriteit wordt geheel gefinancierd vanuit de kansspelheffing⁵ en via vergoedingen voor het in behandeling nemen van vergunningen. Er is daarom geen sprake van een reguliere financieringsstroom vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

2.3 Aansturing Verslavingspreventiefonds

Vergunninghouders voor online kansspelen moeten een heffing betalen. Dit is een bestemmingsheffing die de Ksa oplegt aan vergunninghouders als bijdrage aan het Verslavingspreventiefonds (Vpf). De Ksa is verantwoordelijk voor het

⁵ Artikel 33, Wet op kansspelen

beheer, de verantwoording van de bestedingen en het toezicht op de opdrachten aan het Verslavingspreventiefonds. De minister voor Rechtsbescherming is, na overleg met de minister van VWS, verantwoordelijk voor de regeling die deze financiering regelt (art. 33e WOK).

In het wetsartikel dat de bestemmingsheffing mogelijk maakt en de doelen vastlegt, wordt VWS genoemd: "ter hoogte van een bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie na overleg met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vastgesteld bedrag als bijdrage ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelerverslaving, van het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelerverslaving, van het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelerverslaving en van onderzoek naar kansspelerverslaving" (WOK art 33e).

Op grond van deze verschillende en verschillend opgeschreven verantwoordelijkheden en nauwe onderlinge samenwerking op het gebied van preventie van kansspelerverslaving, hebben de Ksa, JenV en VWS op ambtelijk niveau samenwerkingsafspraken gemaakt ten aanzien van de inzet van de middelen en de governance van het Verslavingspreventiefonds.

In deze samenwerkingsafspraken zijn de bestedingsdoelen zoals genoemd in de WOK art 33e nader gepreciseerd en verengd.⁶ De onderlinge rolverdeling is als volgt vastgelegd:

"De minister voor Rechtsbescherming (Rb), in het sturingsmodel vertegenwoordigd door de pSG, vervult de rol van eigenaar van de Kansspelautoriteit en daarmee ook het Verslavingspreventiefonds. De minister voor Rb, in het sturingsmodel vertegenwoordigd door de DG SenB, en de staatssecretaris van VWS vervullen samen de rol van opdrachtgever (op hoofdlijnen) van het Verslavingspreventiefonds, waarbij de minister voor Rb de coördinerend opdrachtgever is die de belangen van de staatssecretaris van VWS als mede-opdrachtgever meeneemt. De Minister voor Rb heeft de verantwoordelijkheid om de begroting en de jaarrekening van de Ksa goed te keuren en daarmee ook te borgen dat de Ksa aangevane verplichtingen kan nakomen. De Ksa vervult de rol van opdrachtnemer en is daarmee de beheerder van het Verslavingspreventiefonds."

Verder is in de samenwerkingsafspraken opgenomen dat er één keer per maand overleg plaatsvindt in een werkgroep op beleidsmedewerkersniveau tussen het ministerie van JenV, het ministerie van VWS en de Kansspelautoriteit, met betrekking tot de voortgang en uitvoering van het Verslavingspreventiefonds. Er vindt eens per vier maanden overleg plaats in een stuurgroep op MT-niveau tussen het ministerie van JenV, het ministerie van VWS en de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit kan in dit overleg punten ten aanzien van de uitvoering van het Verslavingspreventiefonds ter beslissing voorleggen. In dit overleg wordt ook de jaarlijkse verantwoording van de Kansspelautoriteit ten aanzien van het Verslavingspreventiefonds besproken. In het najaar bespreekt de stuurgroep het onderdeel van het jaarplan dat ziet op het

⁶ JenV, Ksa en VWS (2022), Samenwerkingsafspraken inzake het Verslavingspreventiefonds (niet openbaar)

verslavingspreventiefonds, inclusief een algemene inkomstenraming en een algemene uitgavenraming, en in het voorjaar het onderdeel van het jaarverslag dat betrekking heeft op het verslavingspreventiefonds en inzicht geeft in de uitgaven en inkomsten in het voorafgaande jaar. De "eigenaar" is hierbij niet betrokken.

Het ministerie van JenV, het ministerie van VWS en de Ksa maken in het overleg in de stuurgroep afspraken over de invulling van de bestedingsdoelen en de verdeelsleutel over de verschillende doelen van het Verslavingspreventiefonds-. De gemaakte afspraken uit de stuurgroep over de invulling van de bestedingsdoelen en de verdeelsleutel van het Verslavingspreventiefonds voor het eerstvolgende kalenderjaar, worden jaarlijks voor 1 september per nota voorgelegd aan de verantwoordelijke DG's van het ministerie van JenV en het ministerie van VWS, alsmede aan de Kansspelautoriteit. Dit kan aanleiding zijn voor JenV om, na overleg met VWS, de hoogte van de bestemmingsheffing aan te passen. Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. In het relatiestatuu⁷ is het proces beschreven wat gevolgd moet worden voor de bijstelling van de heffing.

⁷ Relatiestatuu^t (2021)

3 Beheersstructuren in andere domeinen

Om de beheersstructuur ten aanzien van verslavingspreventie te beoordelen worden enkele andere relevante terreinen bekeken waarin vergelijkbare aspecten aan de orde komen. Hiervoor is het terrein van de financiële markten in het algemeen bekeken met betrekking tot de aspecten verhouding beleidsdepartement - zbo en zbo met twee opdrachtgevers, hypotheek als deelonderwerp van de financiële markten met betrekking tot het aspect verantwoordelijkheid van twee departementen, en alcohol, tabak en drugs op het aspect governance verslavingspreventie.

3.1 Financiële markten

De AFM houdt op basis van de financiële toezichtswetten (waaronder de Wet op het financieel toezicht (WFT)) toezicht op het gedrag van financiële instellingen en in een aantal gevallen op het handelen van mensen op de financiële markten (bijvoorbeeld de Wet melding voorwetenschap). Bij elkaar wordt dit onder de noemer gedragstoezicht vervat. De AFM heeft buiten haar toezichttaak geen uitvoerende taken.

Het Ministerie van Financiën is "eigenaar" van de zbo en ook veruit de belangrijkste opdrachtgever. AFM doet ook het toezicht op pensioenfondsen en pensioenregelingen op basis van de Pensioenwet, waarvan SZW de ondertekenaar is. Toezicht op pensioenen is binnen AFM een aparte taak die in de werkorganisatie goed te onderscheiden is van de andere taken, en waarbij één bestuurder binnen het AFM-bestuur aangewezen is voor dit onderdeel.

De AFM heeft een aantal activiteiten die zich rechtstreeks richten op het bredere publiek. Deze zijn wel toezicht-gerelateerd. Zo voert de AFM onderzoeken uit, brengt zij publicaties uit over relevante trends en waarschuwt de AFM het publiek, bijvoorbeeld om niet in zee te gaan met malafide partijen en oplichterspraktijken. In het platform Wijzer in Geldzaken, onder voorzitterschap van het Ministerie van Financiën, zet het departement zich met partners uit de publieke en private sector in voor de financiële fitheid van burgers. Deze wordt van uitvoering voorzien door de financiële instellingen zelf en door het departement.

Wat nemen we hieruit mee:

- De AFM houdt alleen toezicht en heeft geen andere uitvoerende taken. Zij onderneemt op eigen initiatief wel activiteiten die gericht zijn op het bredere publiek, maar die zijn toezicht gerelateerd.
- De AFM heeft één eigenaar en twee opdrachtgevers, waarbij de opdracht vanuit SZW een goed van de andere opdracht van de AFM af te bakenen taak betreft die tot op bestuursniveau apart is georganiseerd.

3.2 Hypotheken

Het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK werken samen op het terrein van de normen voor hypotheekverstrekking, een politiek zichtbaar dossier. In formele zin worden hypotheeknormen voor hypotheekverstrekkers vastgelegd in een ministeriële regeling onder de WFT, waarvan Financiën de enige ondertekenaar is. De brieven naar de Tweede Kamer op dit onderwerp worden echter door beide bewindslieden ondertekend of “mede namens” verstuurd. Deze samenwerking is niet geformaliseerd (noch op werkwijze noch op exacte inhoudelijke taakverdeling en gaat zowel politiek als ambtelijk in goede samenwerking.

Wat nemen we hieruit mee:

- Financiën en BZK werken op basis van goede ambtelijke en politieke samenwerking zonder formele vastlegging met elkaar samen op een specifiek beleidsterrein, waarbij het toezicht belegd is bij een onafhankelijke toezichthouder.

3.3 Alcohol, tabak en drugs

Het drugsbeleid wordt gecoördineerd door het ministerie van VWS, dat hierin nauw samenwerkt met de ministeries van JenV en van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van VWS draagt systeemverantwoordelijkheid voor het drugsbeleid (inclusief de Opiumwet⁸) op het gebied van volksgezondheid, verslavingspreventie en -zorg. Vanuit die verantwoordelijkheid dient VWS te zorgen voor de beschikbaarheid van betrouwbare informatie, heeft het de taak om innovatie op het gebied van voorlichting, preventie en zorg te stimuleren en om onderzoek en monitoring te laten uitvoeren, zowel voor nationale als voor internationale doeleinden. Die zorg richt zich zowel op voorkomen van verslaving als van andere schade door drugs. De minister van JenV is verantwoordelijk voor de aanpak van (internationale) drugscriminaliteit en de preventie hiervan en drugsoverlast.

Vanuit de wetenschap en de WHO wordt voor de preventie van alcoholgebruik uitgegaan van de 3 *best buys*:

- prijsbeleid
- beschikbaarheid (regulering verkoop)
- marketing (verminderen reclames)

In Nederland zijn maatregelen in beperkte mate op basis van deze 3 principes geregeld in de Alcoholwet, de Mediawet en de Reclamecode voor Alcoholhoudende drank. Het ministerie van VWS draagt de beleidsverantwoordelijkheid voor alcoholpreventie samen met gemeenten. Toezicht op deze regelgeving gebeurt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en door de gemeenten.

⁸ Opiumwet <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001941/2024-04-16>

Het ministerie van VWS draagt ook de beleidsverantwoordelijkheid voor het tabaksontmoedigingsbeleid. De belangrijkste regelgeving is opgenomen in de Tabaks- en rookwarenwet. De NVWA houdt hier toezicht op.

Bij beide onderwerpen is het ministerie van VWS beleidsverantwoordelijk voor de preventie van het gebruik van deze middelen en voor de verslavingszorg. Vergelijkbaar met het dilemma op het terrein van de kansspelen speelt ook op het terrein van alcohol en roken de afweging tussen (draagvlak voor) ontmoediging van het legale aanbod versus het alternatief van de beschikbaarheid en de risico's als mensen in de illegaliteit aan hun waar komen). Op deze dossiers is VWS zelf gewend om deze afweging mee te nemen in het beleid, waarbij de wegging wel net anders kan uitvallen. VWS is zelf ook gebaat bij het tegengaan van illegale handel aangezien hierop geen preventiebeleid gevoerd kan worden. Een belangrijk verschil in aanpak ten opzichte van het dossier kansspelen is dat er ten aanzien van genotsmiddelen een actief ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd. De aanpak van illegale handel van alcohol en tabak ligt bij de Douane en de FIOD aangezien het hier accijnsgoederen betreft.

Vanuit de verschillende dossiers met betrekking tot genotsmiddelen heeft VWS een sterke subsidierelatie met organisaties zoals het Trimbos-instituut.

Wat nemen we hieruit mee:

- VWS heeft vanuit meerdere dossiers ervaring op het terrein van verslavingspreventie en verslavingszorg.
- VWS is voor deze dossiers primair verantwoordelijk voor het gehele veld en ervaren met de afweging ten aanzien van het afremmen van legaal gebruik ten opzichte van het risico van illegaal gebruik (kanalisatie).
- Rond drugsbeleid werken JenV en VWS samen op basis van een heldere juridische scheiding van taken. VWS is hier primair verantwoordelijk voor het drugsbeleid op het gebied van volksgezondheid, verslavingspreventie en -zorg. JenV is hier niet beleidsverantwoordelijk voor preventie, maar voor de aanpak van drugscriminaliteit.
- VWS richt zich in de preventie niet uitsluitend op het voorkomen van verslaving, maar ook op het voorkomen van andere schade door gebruik van de middelen.

3.4 Conclusie

Op de deelterreinen hierboven is al geconcludeerd wat we daarvan meenemen richting conclusies en aanbevelingen. In aanvulling daarop komt uit de beschrijving van de beheersstructuren van deze belendende terreinen de volgende vraag naar boven: Hoe zie je je eigen positie als beleidsmaker en toezichthouder in de maatschappelijke context en wat voor gevolgen heeft dat voor wat je doet?

Al in het WRR rapport van 2013⁹ wordt gesteld dat “de ontwikkelingen in de toezichtspraktijk en het toezichtsbeleid laten zien dat de overheid en haar toezichthouders worstelen met ingewikkelde en snel veranderende maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden. Bestuurders, politici, onder toezicht staanden en burgers hebben uiteenlopende verwachtingen van het toezicht en proberen het toezicht in verschillende richtingen bij te sturen.” Uit dit rapport kwam naar voren dat een verruiming van het perspectief nodig is, waarvan het kernelement is om beleid en praktijk van het toezicht meer te benaderen vanuit publieke belangen en maatschappelijke opgaven. De toezichthouders verenigd in het Markttoezichthoudersberaad waaronder AFM en KSA hebben volgend op dit rapport, al in 2014 criteria voor goed toezicht opgesteld¹⁰ wat een richtsnoer is voor hun (huidige) handelen.

Bij de AFM leidt deze richtsnoer bijvoorbeeld naast haar toezicht op de financiële markten ook tot de rol die zij pakt in het in een aantal gevallen proactief informeren van burgers. Het benadrukt dat er een voortdurende wisselwerking nodig is tussen beleid en de toezichtpraktijk om gericht op het publieke belang overlap en lacunes te voorkomen, en – met tempo en daadkracht – aan te sluiten bij de maatschappelijke behoefte.

⁹ Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, synopsis van WRR- rapport 89

¹⁰ “Criteria voor goed toezicht”, Visie Markttoezichthoudersberaad (ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa), 11 februari 2014

4 Beheersstructuur verslavingspreventie kansspelen in de praktijk

4.1 Samenwerking verslavingspreventie bij kansspelen

De uiteindelijke maatschappelijke problematiek rond kansspelverslaving is nu nog niet goed kwantificeerbaar, omdat de individuele gevolgen van gokken, en daarmee ook de gevolgen van het openstellen van de online markt in 2021, veelal pas na een aantal jaren in volle omvang zichtbaar worden. De toename van gokken in het algemeen (65% van de Nederlanders van 16+ gokte minstens eenmaal het afgelopen jaar¹¹), het online gokken (de online markt bleek 2 tot 3 maal groter dan maximaal van tevoren ingeschat¹²) en zorgen van verslavingsprofessionals en breder uit de maatschappij sinds de opening van de online kansspelmarkt hebben binnen het bestaande wettelijke kader geleid tot enige bijsturing en inzet op verslavingspreventie. Die inzet is zichtbaar in de eerder genoemde Werkagenda verslavingspreventie kansspelen, waarin individuele en gezamenlijke activiteiten op het gebied van verslavingspreventie bij kansspelen zijn opgenomen. Voorbeeld hiervan zijn bewustwordingsactiviteiten en de opzet van een expertisecentrum.

Op het gebied van samenwerking bij verslavingspreventie bij kansspelen komen uit de afgelegde interviews de volgende punten naar boven:

1. Het **gebrek aan een duidelijke rolverdeling** op verslavingspreventie bij kansspelen leidt tot een gebrek aan (snelle) slagkracht. Het is niet duidelijk waarvoor JenV of Ksa in beginsel aan de lat staat. Met name als het gaat om initiatieven die niet zien op taken die overduidelijk bij één partij liggen. Een voorbeeld hiervan is voorlichting over de risico's van kansspelen, een terrein waarop zowel JenV als de Ksa activiteiten onderneemt.
2. Uit interviews wordt duidelijk dat alle drie de partijen een beeld hebben van wat verslavingspreventie inhoudt en hoe je dat tot een succes brengt, zonder dat dat geëxpliciteerd is. JenV kijkt voornamelijk vanuit haar beleidsdoelen, de Ksa heeft het bevorderen van verslavingspreventie tot nu toe vooral vanuit de toezichthoudersbril bekeken en VWS kijkt vanuit ervaringen en *best practices* op gebieden als alcohol, roken en drugs, waarbij het wettelijk kader anders is dan bij kansspelbeleid. Een **overkoepelende, gedeelde visie op**

¹¹ Ipsos data 2024: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3366>

¹² Volgens de monitoringsrapportage online kansspelen vond tussen december 2021 en december 2023 een verdubbeling plaats van het aantal actieve spelersaccounts op legale sites.

kansspelverslavingspreventie met daaraan gekoppeld een meerjarenagenda en taakverdeling ontbreekt.

3. De **rol van VWS** op het gebied van verslavingspreventie bij kansspelen is niet afgebakend of geformaliseerd. Hiermee is het voor VWS onduidelijk wat er gedaan wordt en moet worden met adviezen die zij vanuit haar expertise op verslavingspreventie bij genotsmiddelen meegeeft aan JenV. Er is geen herkenbare uitgewerkte visie en strategie van VWS op kansspelverslavingspreventie, terwijl er vanuit de terreinen alcohol, roken en drugs wél kennis en brede ervaring over vergelijkbare problematiek is (inclusief het dilemma tussen afremmen legaal gebruik en kanalisatie illegaal aanbod van verslavende middelen). Uit de gesprekken is juist gebleken dat partijen vanuit de logica van de algemene verantwoordelijkheden van VWS een grotere rol voor VWS zien bij preventie van kansspelverslaving zonder dat overigens duidelijk wordt wat die rol dan zou moeten inhouden.
4. Er is een begrijpelijke spanning op de **politieke verantwoordelijkheidsverdeling** tussen VWS en JenV, omdat verslavingspreventie in het algemeen, dus ook voor kansspelen, naar inhoud ook goed bij de verantwoordelijkheden van de bewindslieden van VWS zou kunnen passen, maar dit feitelijk niet zo geregeld is. Ambtelijk moet binnen dit spanningsveld gewerkt worden, en dit gaat niet vanzelf soepel. Zeker als bewindspersonen een andere (politieke) visie op het onderwerp hebben en hierin geen gezamenlijk midden vinden. Vanwege groeiende zorgen over de bescherming van met name kwetsbare groepen na de opening van de online kansspelmarkt zijn vanuit de Tweede Kamer en de Nationaal Rapporteur Verslavingen oproepen gekomen om het verslavingspreventiebeleid bij kansspelen onder te brengen bij het ministerie van VWS. Een recente motie van de Tweede Kamer op dit punt is verworpen.¹³
5. De Ksa heeft enkele **uitvoerende taken op het gebied van verslavingspreventie** die losstaan van de toezichtuitoefening en die niet duidelijk afgebakend zijn. Deze zijn de uitvoering van het Cruks-register, de besluiten over onvrijwillige Cruks-inschrijving en het beheer van het Vpf. Dat is voor de zbo, waarbij de onafhankelijkheid van de toezichtuitoefening een hoog principe is, ongemakkelijk. Inhoudelijk is er voor wat betreft verslavingspreventie ontbrekende sturing van JenV op de rol en taken van verslavingspreventie bij de Ksa, wellicht mede ingegeven vanwege het onafhankelijke karakter van de Ksa. De jaarplanaanschrijving wordt hiervoor beperkt gebruikt en als dat wel het geval is, gebeurt dat – in de huidige wisselwerking tussen JenV en Ksa – met uiteindelijk zeer abstracte verzoeken. Van andere formele rechtstreekse mogelijkheden van sturing vanuit de opdrachtgever, zoals kaderstelling, beleidsregels (als instrument tussen beleid en ZBO, anders dan de beleidsregels die de Ksa zelf opstelt op basis van wet- en regelgeving richting onder toezicht staande instellingen) en opdrachtformulering, wordt nu nog alleen beperkt gebruik gemaakt. Zo

¹³ Motie van het lid Bikker c.s. over de verantwoordelijkheid voor het gokpreventiebeleid beleggen bij het ministerie van VWS. *Kamerstukken II, 2023/24, 24557, nr. 230.*

is in de afgelopen twee jaar wel al via aanpassingen van het Besluit en regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en het Besluit Koa kaderstellend gehandeld.

6. De Ksa is sinds de inwerkingtreding van de Wet KoA nog in een fase van **doorontwikkeling**. Dit uit zich zowel in stijging van aantal medewerkers, als in versterking van de strategie op verslavingspreventie in het algemeen en de uitvoerende taken los van het toezicht in het bijzonder. De verantwoordelijkheid voor haar klassieke toezichttaak heeft tot op heden de meeste capaciteit gevraagd. De Ksa is zich inmiddels op haar bredere verantwoordelijkheid rondom onder meer verslavingspreventie, zelfstandig verder aan het ontwikkelen. De Ksa zoekt daarbij enerzijds handvatten vanuit beleid en van kennisinstituten (zoals het Trimbos instituut, Jellinek en Verslavingskunde Nederland, en met onderzoeksinstituten zoals ZonMw), en voelt daar anderzijds ook het zbo-dna van de eigen onafhankelijke taakuitoefening.
7. Er wordt op dit moment geen invulling gegeven aan de “**coördinerende rol**” van de Ksa. Het laatste ambitiedocument hierover van de Ksa zelf dateert uit 2018, maar er lijkt sindsdien geen gevolg aan te zijn gegeven. De Ksa heeft een concept-visie met een invulling voor de coördinerende rol opgesteld, die recent besproken is met JenV, maar nog geen formele status heeft.
8. Advies door experts op de invulling van kansspelaanbieders van hun verslavingspreventiebeleid is verplicht, maar veel experts zijn willen geen financiële relatie aangaan met kansspelaanbieders om hun onafhankelijkheid te waarborgen. Aanbieders van kansspelen maken daardoor bij de invulling van de zorgplicht geen of beperkt gebruik van de kennis van bijvoorbeeld de kennisinstellingen als Trimbos en Jellinek, maar laten zich wel door andere experts – tegen betaling - adviseren. Hier zijn weliswaar goede redenen voor om de onafhankelijkheid te waarborgen, maar hierdoor komt relevante kennis onvoldoende door in de praktijk.

4.2 Samenwerking binnen het Verslavingspreventiefonds

Financiering

De middelen in het Vpf zijn afkomstig uit een bestemmingsheffing die de Ksa oplegt bij kansspelaanbieders op basis van artikel 33e Wok. De hoogte van de heffing wordt vastgesteld bij regeling van de minister voor Rechtsbescherming na overleg met VWS. Door de gekozen wettelijke constructie zijn het middelen van de Ksa en is de Ksa verantwoordelijk voor de besteding ervan. Reguliere formele instrumenten hiervoor vanuit de eigenaar zijn de jaarplanaanschrijving richting Ksa en de goedkeuring op haar begroting en haar jaarrekening. Andere mogelijke nader te verkennen instrumenten vanuit de opdrachtgever om besteding van de gelden van het Verslavingspreventiefonds te sturen zijn een strategische visie op verslavingspreventie en de beleidsprioriteiten die JenV ontwikkelt, en die de Ksa kan gebruiken in de besteding van middelen, mede gegeven het feit dat met het oog op de realisatie van visie en beleidsprioriteiten

de minister van JenV de regeling heeft vastgesteld met de hoogte van de heffing.

Is het binnen deze constellatie mogelijk om Ksa enkel de kassiersfunctie te laten vervullen? Nee, dat is niet het geval in strikte zin. Wel is het mogelijk om vanuit het beleid aanzienlijk richtinggevoender te zijn ten aanzien van de concrete invulling van de doelen van het Verslavingspreventiefonds (zie hierna). Een verdergaande stap zou zijn via wetwijziging te regelen dat de middelen bij JenV op de eigen begroting binnenkomen. Gegeven dat het een bestemmingsheffing is bij kansspelaanbieders, zou vervolgens binnen de begroting van JenV een hek om deze middelen gezet moeten worden, zodat deze gelden niet gebruikt kunnen worden voor andere dossiers.

Samenwerkingsafspraken

Er is bij alle partijen een wens tot goede samenwerking. Hoewel de governance van het Vpf formeel is vastgelegd in samenwerkingsafspraken loopt de samenwerking hierop anders dan aan de voorkant voorzien. De verdeling van coördinerend opdrachtgeverschap (JenV), mede-opdrachtgeverschap (VWS) en opdrachtnemerschap (Ksa), zoals opgenomen in de samenwerkingsafspraken Vpf leidde in de praktijk tot verwarring over ieders mandaat. In de stuurgroep Vpf is de verhouding zo gegroeid dat in de regel JenV, VWS en Ksa gezamenlijk besluiten, maar Ksa het eindoordeel heeft of de uitgaven rechtmatig uit het Verslavingspreventiefonds kunnen worden gedaan. De Ksa brengt initiatieven in de stuurgroep, en ook JenV en VWS, bijvoorbeeld als er een capaciteitsvraag ligt of als de benodigde expertise bij een van die partijen ligt. Daar komt bij dat de stuurgroep niet besluitvormend is ten aanzien van de gelden die vanuit het Verslavingspreventiefonds worden besteed, omdat de gelden in het Vpf op de begroting van de Ksa staan. In de praktijk vinden JenV en Vws dat zij wel akkoord moeten geven op het inzetten van de gelden. De mix van verantwoordelijkheden is niet scherp gemaakt, het "opdrachtgeverschap" niet stevig ingevuld, en er is ongemak bij de huidige diffuse verantwoordelijkheidsverdeling. De conclusie is dat de samenwerkingsafspraken met de goede intenties zijn gemaakt om de diverse formele verantwoordelijkheden in een praktische samenwerkingsstructuur om te zetten, maar nu niet meer werken zoals beoogd. Dat vraagt vervolgstappen waarop wordt ingegaan in de aanbevelingen.

Besteding gelden Vpf

Het Verslavingspreventiefonds kent een grote mate van onderuitputting, terwijl verslavingspreventie een urgent maatschappelijk vraagstuk is. Dit vindt zowel oorzaak in een bij alle partijen ontbrekende structurele visie en te financieren uitvoeringsagenda, als in ervaren moeilijkheden in de techniek om tot financiering van gewenste initiatieven te komen.

Het aanbestedingsrecht stelt eisen aan de wijze van inkoop, en de Ksa heeft ook ervaring opgedaan met deze wijze van inkoop voor diensten die gefinancierd worden uit het Verslavingspreventiefonds (het Loket kansspelen is bijvoorbeeld op deze wijze aanbesteed).

Indien aanbesteding niet aan de orde is, zijn er ook mogelijkheden tot het verlenen van subsidie. Het subsidie-instrument is niet expliciet geregeld in de Ksa wetgeving, maar het is wel mogelijk om gebruik te maken van artikel 4:23 van de Algemene Wet Bestuursrecht waarin de mogelijkheden zijn opgenomen voor een bestuursorgaan om subsidies te verstrekken aan derden in het geval er

geen wettelijk voorschrift is dat het al regelt. Tot op heden is niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Ten slotte is er de mogelijkheid dat aanbestedende diensten (in dit geval de Ksa en JenV) tot horizontale samenwerking komen en daarmee voor de desbetreffende samenwerking buiten het toepassingsgebied van de aanbestedingsrichtlijnen vallen. Dit zou een mogelijkheid kunnen zijn voor de Ksa om middelen en expertise in te brengen in een samenwerking met het departement om vanuit het departement tot bepaalde uitgaven voor verslavingspreventie te komen. Deze mogelijkheid wordt op dit moment nog niet gebruikt, maar wel verkend.

Het blijkt lastig om de in de samenwerkingsafspraken genoemde verdeelsleutel naar de praktijk te vertalen. Deze verdeelsleutel heeft geen wettelijke basis. In de wet staan immers wel de doelen maar geen onderlinge weging, laat staan een financiële vertaling daarvan. De verdeelsleutel stelt een maximaal percentage van Vpf-inkomsten vast dat aan een bepaald bestedingsdoel uit de samenwerkingsafspraken besteed kan worden. Deze verdeelsleutel is echter gebaseerd op ramingen voor 2021, waarin de verwachte inkomsten per jaar in het Vpf rond de €2 à 3 miljoen waren. De realiteit is dat dit rond de €6 miljoen per jaar is. De vraag is of deze opgestelde verdeelsleutel nog bijdraagt aan besluitvorming gericht op de beste aanwending van middelen over de vastgelegde doelen.

Externe expertise

Afstemming over de preventie van kansspelverslaving is een goede zaak – maar hier kan veel meer expertise bij worden betrokken dan alleen van JenV, VWS en de Ksa, zoals opgenomen in de samenwerkingsafspraken. Kennis- en zorginstellingen zoals het Trimbos-instituut en Jellinek en koepelorganisaties zoals Verslavingskunde Nederland zouden ook kunnen meedenken over de meest effectieve wijze van besteding van de Vpf-gelden.

De experts werkzaam bij deze organisaties kunnen ook meedenken over de praktische zaken die daarbij om de hoek komen kijken. Denk hierbij aan de selectie van partijen bij een (onderhandse) aanbesteding, op het vaststellen van relevante kwaliteitscriteria, de wijze van beoordelen van de effectiviteit van de bestedingen, etc. Hierbij is van belang dat de onafhankelijkheid van experts bij aanbestedingen geborgd wordt. Men moet de schijn van belangenverstrengeling voorkomen die in potentie kan ontstaan wanneer experts van een organisatie ook degenen zijn die adviseren aan het Vpf over de opdrachtverlening aan deze organisaties.

Kansspelaanbieders zouden bijvoorbeeld mee kunnen denken over de kennisagenda, over onderzoeksvoorstellen, en daaraan bij kunnen dragen door het beschikbaar stellen van data. In andere landen zijn daar ervaringen mee met daarbij de noodzakelijke waarborgen voor onafhankelijkheid.

4.3 Conclusies

De governance rond kansspelverslaving heeft een aantal kenmerken, die ondanks de goede bedoelingen en daaruit voortvloeiende afspraken, een effectieve samenwerking in de weg staan.

De samenwerking tussen JenV en Ksa wordt gedomineerd door de departement-zbo-relatie. Het departement geeft beperkt guidance op taken die bij wet ondergebracht zijn bij het zbo. Het zbo heeft haar eigen verantwoordelijkheid als zelfstandig bestuursorgaan, en onafhankelijkheid richting Tweede Kamer, is gevoelig op de wijze van kaderstelling en wenst meer wettelijke bevoegdheden. Deze samenwerking is extra gecompliceerd omdat de Ksa zowel toezichhoudende taken als uitvoerende taken heeft. In het bijzonder de relatie op het verslavingspreventiefonds is, ondanks de beste bedoelingen, vertroebeld geraakt met door elkaar lopen van (nog beperkte) uitvoering en (onvoldoende) kaderstelling.

De ad hoc samenwerking tussen JenV en VWS (en de ontbrekende relatie tussen VWS en Ksa) wordt gedomineerd door de politieke verantwoordelijkheidsverdeling die maakt dat VWS in de praktijk niet voldoende in positie komt, en zichzelf ook niet voldoende op inhoud in positie brengt. Het contact tussen de kansspelwereld en de externe verslavingsdeskundigheid is om meerdere redenen gemankeerd en JenV, VWS en Ksa hebben onvoldoende een brug weten te slaan tussen deze twee werelden. Instellingen als Trimbos-instituut en Jellinek willen graag op afstand blijven van de kansspelaanbieders, terwijl kansspelaanbieders wel hun wettelijke zorgplicht moeten invullen met externe deskundigheid op kansspelverslaving, en dat is daarmee geen duurzame wettelijke constellatie.

Tegelijk zijn er daarmee ook veel mogelijkheden tot verbeteringen. Die staan in het volgende hoofdstuk met aanbevelingen.

5 Uitwerkingen en aanbevelingen

5.1 Aanbevelingen

We hebben een aantal aanbevelingen gedestilleerd uit de gesprekken, beschikbare documenten en rapporten. Deze worden hieronder kort geformuleerd, en vervolgens in 5.2 en 5.3 verder uitgewerkt. De aanbevelingen tot aanpassingen in de governance rondom verslavingspreventie van kansspelen zijn urgent, gezien de huidige maatschappelijke problematiek op dit thema. De evaluatie van de Wet KoA komt er aan, wat wellicht zal leiden tot een groter fundamenteel debat, waarin kleine, snelle *no-regret* wijzigingen die hieronder genoemd worden, kunnen ondersneeuwen.

De aanbevelingen zijn voorzien van een tijdpad dat de balans zoekt tussen urgentie, logische volgtijdelijkheid en realistische ambitie.

JenV:

- Maak een **overkoepelende visie** op verslavingspreventie bij kansspelen.
- Stel een **strategische meerjarenagenda** verslavingspreventie kansspelen op met expertise van buitenaf.
- Organiseer bij de start van het kabinet een **BO Verslavingspreventie** met de bewindslieden van JenV en VWS.
- Neem het **coördinerend overleg** van de Ksa over.
- Organiseer **structureel overleg** verslavingspreventie.
- Sluit voor de **nieuwe besluitvormingsstructuur** over het Verslavingspreventiefonds aan bij de wettelijke regeling.
- Verken een wettelijke **subsidiegrondslag** voor de Ksa.
- Bezie **onafhankelijke financiering** van de beoordeling van het preventiebeleid van aanbieders.

VWS:

- Werk aan **capaciteit en agenda**.
- **Werk mee** aan de overkoepelende visie en strategische meerjarenagenda vanuit de ervaring en verantwoordelijkheid voor Verslavingspreventie op eigen beleidsterreinen en het belang van stijgende kosten voor verslavingszorg.
- Organiseer bij de start van het kabinet een **BO Verslavingspreventie** met de bewindslieden van JenV en VWS.
- Neem deel aan het **structureel overleg** verslavingspreventie. Sluit aan bij de **nieuwe besluitvormingsstructuur** over het Verslavingspreventiefonds.

Ksa:

- Formuleer een strategische, **uitvoeringsgerichte visie met operationele doorwerking** voor verslavingspreventie.
- Neem deel aan het **structureel overleg** verslavingspreventie.
- Organiseer een **klankbörgroep en expertgroep** voor verslavingspreventie.
- Sluit voor de **nieuwe besluitvormingsstructuur** over het Verslavingspreventiefonds aan bij de wettelijke regeling.
- Optimaliseer **bestedingen** uit het Verslavingspreventiefonds.
- Werk aan **capaciteit** rond verslavingspreventie.
- Wees stevig op de onafhankelijke ZBO-positie ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving, wees pragmatisch op de uitvoerende kant.

Vervolgstappen:

- We bevelen niet nu al verdergaande stappen aan, zoals overheveling van uitvoerende taken tussen toezichthouder en departement of tussen departementen. Verdergaande stappen kosten veel tijd die niet gebruikt kan worden voor de urgente maatschappelijke problematiek, en iedere verdeling heeft weer zijn eigen voor- en nadelen.
- Het kan zijn dat er politiek gesproken wordt over een wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen JenV en VWS. Als dat aan de orde komt, hevel dan het hele dossier over, en niet alleen verslavingspreventie. Dit is ondeelbaar.
- Als het Vpf ondanks de voorgestelde verbeteringen rond governance en techniek niet voldoende functioneert, hevel dan alle uitvoerende taken van de Ksa over naar JenV (en vervolgens naar een uitvoerder binnen het Rijk). Ksa is dan alleen toezichthouder. Dit is weliswaar een vereenvoudiging voor de positionering van de Ksa, maar er gaat synergie verloren en er is betrokkenheid van een extra uitvoeringsorganisatie nodig. Dit is per saldo geen aantrekkelijk scenario.

5.2 Visievorming en strategie

Maak een overkoepelende visie op verslavingspreventie bij kansspelen



JenV



Q4 2024

Betrekken:

- VWS
- Expertise uit het veld

Effecten:

- Gezamenlijk startpunt alvorens acties uit te werken
- Comfort bij VWS
- Vrijheid voor JenV

Een gedeelde visie op verslavingspreventie is een essentieel startpunt. Belangrijk is te constateren hoe we kijken naar kansspelen, wat we verstaan onder kansspelverslaving en de preventie hiervan. Kijk hierbij naar doelgroepen waarop het preventiebeleid zich moet richten, wat we verstaan onder effectief verslavingspreventiebeleid en waarop de focus moet liggen.

Stel hierin de maatschappelijke opgave centraal: wat is het publieke doel en wat zijn de maatschappelijke uitkomsten waar je op wilt acteren? Deze gedeelde visie kan betekenen dat er aanpassing in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld in de wetgeving die de doelen voor het verslavingspreventiefonds vastlegt) nodig is, maar niet noodzakelijkerwijs.

Hoe: Maak de visie openbaar en bepaal hierbij ook het instrumentarium, (een kaderstellende visie en een daaraan gekoppelde jaarplanaanschrijving) waarmee deze visievorming ook in formele zin kaderstellend en richtinggevend wordt voor de Ksa (binnen de mogelijkheden die de governance op de zbo Ksa biedt, en met onderscheid tussen de verslavingspreventie via de eisen ten aanzien van aanbieders en de overige taken). Wees daarbij in de verhouding tussen JenV en Ksa stevig op de onafhankelijke ZBO-positie ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving en pragmatisch zakelijk in de wisselwerking op de uitvoerende taken. Ook de richting voor en verantwoording over het Vpf loopt via de reguliere jaarplancyclus en kan dus meelopen in dit instrumentarium. Laat JenV en Ksa hierover afspraken maken, en codificeer ze in het relatiestatuuat van Ksa en JenV.

Formuleer een strategische uitvoeringsgerichte visie met operationele doorwerking voor verslavingspreventie



Ksa



Q4 2024

Betrekken:

- JenV, VWS
- Expertise uit het veld

Effecten:

- Duidelijkheid over te zetten stappen
- Structuur biedt houvast in rol naast wettelijke taken

De niet-toezicht gerelateerde taken van de Ksa zijn niet exact omschreven en ook niet op doelniveau geformuleerd. Schrijf met input van JenV, VWS en externe deskundigheid een werkdocument met ambities en operationele doorwerking verslavingspreventie binnen de huidige wettelijke mogelijkheden. Betrek daarbij zo nodig gewenste aanpassingen in de regelgeving voor ambities en operationele doorwerking buiten de huidige wettelijke mogelijkheden met het oog op de maatschappelijke opgave (signaleringsfunctie). Maak hierin onderscheid tussen verslavingspreventie via de zorgplicht van de aanbieders en verslavingspreventie via de overige taken. Besteed hierbij expliciet aandacht aan de relatie met experts en het veld om signalen op te halen en expertise in te winnen.

Hoe: Idealiter geeft deze strategische visie volgtijdelijk inhoud aan de wetgeving en de overkoepelende kaderstellende visie van JenV, maar gegeven de urgentie is het niet raadzaam op elkaar te wachten. Een pragmatisch tussenmodel is het opstellen van een werkdocument ter consultatie bij beleid en stakeholders.

Organiseer bij de start van het kabinet een BO Verslavingspreventie met de bewindslieden van VWS en JenV



JenV en VWS



Q3 2024

Betrekken: n.v.t.

Effecten:

- Politieke kennismaking op het dossier
- Duidelijke start samenwerking

Als de portefeuillevdeling vaststaat en onveranderd is ten opzichte van de portefeuillevdeling in kabinet-Rutte IV, dan verdient het aanbeveling om kort na de start een bewindsliedenoverleg te organiseren om gezamenlijkheid op het dossier verslavingspreventie te verkennen, en afspraken te maken over het vervolg en de samenwerking tussen JenV en VWS. Ambtelijk moet dit BO gevoed worden op basis van samenwerking tussen beide departementen, waarbij de bewindslieden ook meegenomen worden in de wijze waarop ambtelijk samengewerkt wordt. Het is van belang dat dit ook hoogambtelijk tussen JenV en VWS wordt omarmd.

Neem het coördinerend overleg van de Ksa over



JenV



Q3 2024

Betrekken:

- VWS, Ksa, gemeentes
- Kansspelindustrie
- Preventie- en zorginstellingen
- Kennis- en onderzoeksinstituten

Effecten:

- Comfort voor Ksa als toezichthouder
- Structuur en ritme in dit overleg

Neem het coördinerend overleg over van de Ksa en bepaal hiervoor een agenda en overlegstructuur. Er wordt op verschillende niveaus met de stakeholders overlegd: op beleidsmatig/strategisch niveau (JenV coördineert dit i.o.m. VWS) en op tactisch/operationeel niveau in het kader van de wettelijke taak van de Ksa op verslavingspreventiegebied (dit heet de klankbordgroep; zie aanbevelingen Ksa)

5.3 Implementatie en uitvoering

Werk aan capaciteit en agenda



VWS



Q3 2024

Betrekken:

- JenV

Effecten:

- Betere consistentie verslavingspreventiebeleid
- Betere borging zorgkennis

VWS zou op basis van haar rol op verslavingspreventie bij genotsmiddelen een grotere rol kunnen krijgen (en nemen) door onder andere deel te nemen aan structureel overleg, door mee te werken aan de visie en de strategische agenda en betrokken te zijn bij de jaarplanaansrijving van JenV aan de Ksa ten aanzien van verslavingspreventie, en andere instrumenten in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. VWS kan daar expertise inbrengen op het terrein van verslavingspreventie en de consistentie met haar eigen verantwoordelijkheden rond verslavingspreventie borgen.

Dit vraagt bij VWS om het actief inzetten van bestaande kennis op belendende verslavingsterreinen en het waar nodig opbouwen en inzetten van capaciteit en expertise op het terrein van kansspelen, rekening houdend met het vigerend kabinetsbeleid, maar ook om het kanaliseren van kennis uit de zorg en het publieke gezondheidsveld richting het kansspelwerkveld. VWS kan daarbij ook haar expertise inzetten op het verbeteren van doorgeleiding van gokkers naar hulp en zorg en binnen het departement interface zijn voor de zorgdirecties. Bij JenV vraagt dit om ontvankelijkheid daarvoor en structurele inbedding in haar werkwijze.

Hoe: Intensivering capaciteitsinzet en deelname aan structurele overleggen.

Stel een strategische meerjarenagenda verslavingspreventie kansspelen op met expertise van buitenaf



JenV



Q1 2025

Betrekken:

- VWS, Ksa
- Partijen uit het veld

Effecten:

- Verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden
- Zicht op volledige breedte van het beleidsterrein

Stel vanuit de beleidsoptiek een actiegerichte structurele agenda op voor verslavingspreventie, met periodieke actualisatie en doorvertaling naar het formele instrument van de jaarplanaansrijving. Maak op inhoud en ontwerp van de relatie JenV-KSA onderscheid tussen verslavingspreventie via aanbieders en overige verslavingspreventie. Hanteer hierbij het uitgangspunt dat de middelen uit het Verslavingspreventiefonds ten volle worden benut waar mogelijk (dus dat ook zo nodig verslavingspreventiemiddelen besteed worden aan taken die vanuit de inhoud bij het departement behoren). Ga uit van de brede wettelijke bestedingsdoelen zodat er ruimte is om ideeën vanuit het Vpf te financieren.

Het is hierbij van belang helder te hebben wie welke verantwoordelijkheden heeft en welke zaken nu te weinig aandacht krijgen. Periodieke actualisatie (nog samen te bepalen welke periodiciteit en tussentijdse bijstelling werkbaar zijn om zowel flexibiliteit als hygiëne op de relatie te houden) zorgt dat die helderheid actueel blijft en ook structureel wordt vastgehouden. Het meenemen in de jaarplanaanschrijving (binnen de context van de zbo-relatie) heeft naast het bieden van de beleidsmatige helderheid ook het voordeel dat de koppeling met de bedrijfsvoering en meerjarige organisatie-ontwikkeling kan worden gelegd. Een aantal gebieden vragen in het bijzonder om vaststelling van visie en actiehouder. Te noemen zijn voorlichting en vroegsignalering.

Organiseer structureel overleg verslavingspreventie



JenV, VWS, Ksa



Q3 2024

Betrekken: n.v.t.

Effecten:

- Betere verantwoordelijkheids-verdeling
- Zicht op volledige breedte van het beleidsterrein

In een structureel overleg kan binnen de context van de kaderstellende visie van JenV en de uitvoeringsgerichte visie van de Ksa, aan de hand van de strategische meerjarenagenda en de meer concrete activiteiten in de Werkagenda verslavingspreventie kansspelen de voortgang op afspraken worden besproken. Daarnaast werkt het overleg agendavormend en kan worden geagendeerd of geconstateerd welke activiteiten voor besluitvorming in het Vpf in aanmerking zouden kunnen komen (waarbij de feitelijke Vpf-besluitvorming bij de Ksa ligt). Een volgende rol- en taakverdeling is aan te raden:

- De Ksa deelt signalen die zij heeft opgehaald ten behoeve van agendavorming. Bij het verdelen van de taken kan JenV voor wat betreft taken die bij de Ksa moeten liggen gebruik maken van de reguliere jaarplanaanschrijving en periodieke actualisaties zoals boven beschreven. Zo kan de Ksa ook haar capaciteit hierop inrichten en waar nodig expertise van buitenaf betrekken.
- VWS bewaakt de consistentie met inzet op verslavingspreventie bij andere onderwerpen zoals alcohol. Zij geeft vanuit haar expertise input op ideeën en draagt nieuwe ideeën aan (best practices bijvoorbeeld uit andere gebieden).
- JenV zit het overleg voor en bespreekt de voortgang. JenV draagt ook nieuwe ideeën aan en bewaakt consistentie met het kansspelbeleid. Zij maakt transparant wat met de input van de Ksa en VWS wordt gedaan en stelt vast wie de (eerste) actiehouders zijn van afspraken.

Hoe: Organiseer structureel overleg waarbij in de planning ook rekening wordt gehouden met de aansturingscyclus van JenV naar de Ksa, zodat in de aanschrijving aan de Ksa concrete taken kunnen worden voorgelegd, en de formele cyclus en het structurele overleg elkaar versterken, en de Ksa in staat wordt gesteld haar rol te vervullen. JenV en VWS maken afspraken over de rol van VWS in het structureel overleg. Van elk overleg maakt JenV een duidelijk verslag.

Organiseer een klankbordgroep en expertgroep voor verslavingspreventie



Ksa



Q3 2024

Betrekken:

- Externe deskundigen
- JenV, VWS

Effecten:

- Gestructureerde toegang tot relevante expertise

De Ksa hoeft niet zelf alle expertise rond verslavingspreventie in huis te hebben, maar moet wel meer leren van de deskundigheid van bijvoorbeeld Trimbos-instituut en Jellinek. De NRV wees in dit verband op interdisciplinair vastgestelde richtlijnen. Een klankbordgroep (met organisaties met verslavingsdeskundigheid, onderzoeksinstituten, departementen) kan de Ksa voeden in de doorontwikkeling van haar strategische agenda en tactische invulling daarvan. Een expertgroep met experts van de diverse partners kan praktijkkennis en ervaring inbrengen om de operationele invulling te versterken.

Ook Kansspelaanbieders zouden in enige vorm mee kunnen denken, bijvoorbeeld over de kennisagenda en onderzoeksvorstellen, en daaraan bij kunnen dragen door het beschikbaar stellen van data. In andere landen zijn daar ervaringen mee met daarbij de noodzakelijke waarborgen voor onafhankelijkheid.

Het uiteindelijke besluit hierover blijft bij de Ksa.

Hoe: organiseer overleg inclusief een startdocument.

Vernieuw besluitvormingsstructuur voor het Verslavingspreventiefonds



Ksa, JenV, VWS



Q3 2024

Betrekken: n.v.t.

Effecten:

- Ruimte voor nemen van verantwoordelijkheid binnen eigen rol.

Omdat de samenwerkingsafspraken Vpf niet toereikend zijn voor activiteiten voor kansspelverslavingspreventie in de breedte en omdat deze in de praktijk inmiddels minder goed werken dan beoogd, verdient het aanbeveling deze afspraken niet meer te gebruiken. Bestendig de formele wettelijk gegeven en praktische realiteit dat de uitvoering van het Vpf bij de Ksa ligt. De Ksa beheert immers de gelden van het fonds en moet zich hierover verantwoorden.

JenV kan en moet, in goede samenwerking met VWS, via de jaarplanaanschrijving richting Ksa of via de andere instrumenten die de opdrachtgever heeft, sterker kaderstellend zijn voor de uitgaven van het

Verslavingspreventiefonds. De agenda voor de activiteiten krijgt ook door middel van bovengenoemde meerjarenagenda en structureel overleg input. Door prioriteitsstelling ook via de aanschrijving te laten verlopen (met oog voor de verhouding beleid en uitvoering) kan de Ksa zich voorbereiden en de relevante stakeholders tijdig betrekken. Helder moet zijn dat JenV in samenwerking met VWS weliswaar kaderstellend verdergaand invulling kan geven aan de wettelijke doelen van het Verslavingspreventiefonds, maar dat de daadwerkelijke projectselectie bij de Ksa ligt, en dat de Ksa daar ook haar eigen besluitvormingscyclus voor inricht.

Optimaliseer bestedingen uit het Verslavingspreventiefonds



Ksa



Q3 2024

Betrekken: n.v.t.

Effecten:

- Ruimere mogelijkheden om middelen Vpf te benutten

Om het Vpf optimaal te laten werken, moet naast de bovengenoemde inhoudelijke besluitvorming ook de technische vertaling naar daadwerkelijke uitgaven verbeterd worden.

Maak gebruik van inkoop via aanbesteding, subsidieverstrekking op grond van de Awb (art 4:23 lid 3 onder c en d – begrotings- en incidentele subsidies) en besteding van middelen via samenwerkingsafspraken tussen departement en Ksa (op grond van artikel 2.24c – horizontale samenwerking) van de Aanbestedingswet. Het zou wenselijk kunnen zijn om een subsidie-instrument specifiek voor de Ksa wettelijk te regelen (zie volgende aanbeveling aan JenV). Het verdient aanbeveling de huidige mogelijkheden samen op papier te zetten, en er ook optimaal en slagvaardig van gebruik te maken, en waar nodig gezamenlijk extra capaciteit op te organiseren. Gebruik hiervoor beschikbare interne en externe expertise op bijv. subsidievlak en rond aanbestedingsprocessen.

Verken een wettelijke subsidiegrondslag voor de Ksa



JenV



Q4 2024

Betrekken:

- Ksa
- BZK

Effecten:

- Vpf verkrijgt expliciete wettelijke basis om subsidies te verstrekken
- Verbeterde uitgaven Vpf
- Geen kans op achteraf in twijfel staande tijdelijke / eenmalige subsidie bestedingen

Het kan wenselijk zijn om een subsidie-instrument specifiek voor de Ksa te regelen om daarmee met meer zekerheid en flexibiliteit tot subsidie-uitgaven uit het Verslavingspreventiefonds te komen en onderbesteding te voorkomen. Voor de Ksa is zekerheid essentieel omdat de Ksa zeker moet zijn dat uitgaven rechtmatig zijn. Er mag geen (tijdrovende) twijfel bestaan of subsidies binnen de wettelijke mogelijkheden vallen en binnen de bestedingsmogelijkheden van het Vpf gaan. Een expliciete subsidiegrondslag geeft meer zekerheid en mogelijkheden en kan tot grotere slagvaardigheid leiden.

Hoe: Verken expliciet nut en noodzaak, ook in relatie tot de mogelijkheden die andere zbo's hebben (en betrek hiervoor BZK voor het overzicht en als hoeder van de Kaderwet zbo's), om daarmee de discussie te beslechten en zo nodig met de daarbij beoordeelde urgentie het onderwerp ook praktisch mee te nemen in de wetgevingsagenda en wetswijziging te realiseren.

Bezie de onafhankelijke financiering van de beoordeling van het verslavingspreventiebeleid van aanbieders



JenV, VWS



Q1 2025

Betrekken: n.v.t.

Effecten:

- Borging onafhankelijke expertise ten bate van zorgplicht aanbieders, zonder belangenverstrengeling

Directe publieke financiering via het Verslavingspreventiefonds (Ksa) of via wet- en regelgeving (JenV) van het preventieadvies bij de invulling van de zorgplicht van aanbieders kan zowel onafhankelijkheid borgen als relevante kennis toegankelijk maken voor aanbieders. Advies door experts op de invulling van kanspelaanbieders van hun verslavingspreventiebeleid is namelijk verplicht, maar veel experts zijn niet bereid een financiële relatie aan te gaan met een kanspelaanbieder. Deze niet verder verkende optie (want aan de randen van het governance vraagstuk van dit rapport) zou wel nadere verkenning verdienen.

5.4 Tot slot

De Wet Kansspelen op afstand die in 2021 in werking is getreden, wordt in 2024 integraal geëvalueerd. Het is vanuit deze opdracht niet nodig om hier uitgebreid op vooruit te lopen. Alle logische onderwerpen, als het effect op de marktwerking, de ontwikkeling van de omvang van deelnemers aan kansspelen en de effecten daarvan op zaken als kansspelverslaving en bijbehorende maatschappelijke problematiek komen daar ongetwijfeld uitgebreid aan de orde. Wat wel zorgen baart, is dat er tegenover de ruimte die wettelijk gegeven is aan de markt, de grote commerciële belangen die daarmee gemoeid zijn en het gemak waarmee mensen vanuit de telefoon in hun broekzak toegang hebben tot een zeer risicovol product dat maatschappelijk ontwrichtend kan zijn, geen ijzersterke governance is neergezet om de problemen die te verwachten waren tegen te gaan.

De Ksa is een markttoezichthouder die nog in ontwikkeling is en ook veel capaciteit nodig heeft voor de formele toezichttaken als vergunningverlening en toezicht op een sterk gedigitaliseerde markt.

Aanbieders hebben wettelijk veel vrijheid om de zorgplicht vorm te geven en weinig prikkels om daarin het hoogste niveau van bescherming te kiezen waar dat tegen het commerciële belang in een concurrerende markt indruist. Met betrekking tot verslavingspreventie zijn kennisinstituten pas relatief laat goed in positie gekomen met beter geregelde publieke financiering voor hun activiteiten, maar zijn verbeteringen mogelijk.

VWS, dat bij uitstek rond verslavingspreventie een stevig perspectief vanuit volksgezondheid zou kunnen inbrengen, en in brieven aan de Tweede Kamer daarin ook positie krijgt, speelt in de praktijk op het gebied van de ontwikkeling van gokverslavingspreventie nog een kleine rol. Dit vraagt van beide departementen en bewindspersonen om aandacht en structurele inzet.

Er is genoeg politiek debat over kansspelen, waar JenV beleidsmatig in de lead is, maar er is meer inzet nodig om praktisch te zorgen voor voortvarende regelgeving en kaderstelling voor de Ksa om haar rol steviger te kunnen vervullen. Dit kan vooruitlopend op de wettelijke evaluatie en los van ideologische en politieke meningsverschillen en het daaruit volgende politieke debat.

Er is bij alle gesprekspartners wens om tot verbetering van de samenwerking te komen en meer strategisch tot doorontwikkeling van kansspelverslavingspreventie te komen. Dat werk gebeurt al en sommige aanbevelingen in dit rapport zijn op de werkvloer al *work in progress*. In dat licht is het advies om deze positieve energie te omarmen, en ook structureel vast te leggen in visiedocumenten met operationele doorwerking en vaste overlegstructuren, zodat de basis voor goede samenwerking met onderscheiden rollen ook vastgehouden wordt.

Bijlage 1: Betrokkenen

Voorzitter werkgroep

Erik Jan van Kempen

Consultant ABDTOPConsult

Werkgroep

Jolanda van der Kamp

Ministerie van VWS

Margot Koenders

Ministerie van JenV

Joske de Ligt

Kansspelautoriteit

Soschance Schurink

Secretaris op opdracht ABDTOPConsult

Gesprekspartners

Met de volgende personen zijn in het kader van dit rapport achtergrondgesprekken gevoerd. Het rapport vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs hun standpunt.

Robbert Barth

Autoriteit Financiële Markten

Filip van den Bergh

Autoriteit Financiële Markten

Feite Hofman

AGOG

Fred Steutel

Hervitas

Robin Bleichrodt

Holland Casino

Floor van Bakkum

Jellinek

Thomas Borghols

Kansspelautoriteit

Bernadette van Buchem

Kansspelautoriteit

Claudia Goossen

Kansspelautoriteit

René Jansen

Kansspelautoriteit

Michel Janssen

Kansspelautoriteit

Freek de Kort

Kansspelautoriteit

Sanna van Doorn

Kindred

Nathalie Smit

Loket Kansspel

Jaap Akerboom

Ministerie van Financiën

Christian Meijer

Ministerie van Financiën

Joost Smits

Ministerie van Financiën

Barbara Solleveld

Ministerie van Financiën

Elin Berfelo

Ministerie van JenV

Dennis van Breemen

Ministerie van JenV (voorheen)

Hoking Cheung

Ministerie van JenV

Shaylesh Goeptar

Ministerie van JenV

Karoline Hupkes

Ministerie van JenV

Lyanne Knauf

Ministerie van JenV

Justis Kox

Ministerie van JenV

Fedor Meerts

Ministerie van JenV

Sander Baljé
Martijn Martena
Manou de Nennie
Andreia van der Pluijm -
 Tenazinha Sousa
Victor Sannes
Arnt Schellekens
Tony van Rooij
Anouk Tuijnman

Ministerie van VWS
Ministerie van VWS
Ministerie van VWS
Ministerie van VWS

Ministerie van VWS
Nationaal Rapporteur Verslavingen
Trimbos-instituut
Trimbos-instituut

Bijlage 2: Relevante bronnen

Relevante wet- en regelgeving:

Wet op de Kansspelbelasting

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002359/2024-01-01>

Wet Kansspelen op afstand

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01>

Wet op de kansspelen

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01>

Memorie van toelichting bij Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand. Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>

Kansspelautoriteit en Jenv (2021), *Relatiestatuu*t

https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/19/relatiestatuu_t_j_v_en_kansspela_utoriteit_2024.pdf

JenV, VWS, Kansspelautoriteit (2022), *Samenwerkingsafspraken inzake het Verslavingspreventiefonds* (niet openbaar)

Rapporten, studies, overige stukken:

Brief van de minister voor Rechtsbescherming, Kamerstukken II, 2022/23, 24557, nr. 209

Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken II, 2010/11, 24 557, nr. 127

Kansspelautoriteit (4 april 2024). *Monitoringsrapportage Ksa voorjaar 2024, Nederlandse online kansspelmarkt groeit licht door.*

KWINK groep (31 oktober 2022), *Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 - 2021*

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/december/reactie-kansspelautoriteit-evaluatie/>

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/april/nederlandse-online-kansspelmarkt-groeit/>

Markttoezichthoudersberaad (11 februari 2014). *Criteria voor goed toezicht*.
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11364/Markttoezichthoudersberaad-publiceert-Criteria-voor-goed-toezicht>

Motie van het lid Bikker c.s. over de verantwoordelijkheid voor het gokpreventiebeleid beleggen bij het ministerie van VWS. Kamerstukken II, 2023/24, 24557, nr. 230

Nationaal Rapporteur Verslavingen (september 2023). *Gokken met Gezondheid, advies over online kansspelen*
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/gokken-met-gezondheid-advies-online-kansspelen>

Werkagenda verslavingspreventie kansspelen, Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 24557, nr. 219.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (9 september 2013), *Toezien op publieke belangen*.
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

Bijlage 3: Taakopdracht

| | |
|-------------------------|---|
| Opdrachtgever | Eric Bezem, dg Straffen en Beschermen, JenV Marjolijn Sonnema, dg Volksgezondheid, VWS Bestuur Kansspelautoriteit |
| Consultant | Erik Jan van Kempen |
| Startdatum | 1 april |
| Looptijd | 3 maanden |
| Opleverdatum | 1 juli |
| Motie/toezegging | Toezegging in brieven aan de Tweede Kamer (1 juni 2023, 21 december 2023) tot informeren over de taken en rolverdeling bij verslavingspreventie. |
| WOO | Verantwoordelijkheid voor zowel de actieve als de passieve openbaarmaking van adviesrapporten op grond van de Woo en artikel 68 Gw incl. 28-dagentermijn, ligt bij de opdrachtgever. |
| Budget | Aan de inzet van de consultant zijn geen verdere kosten verbonden. ABDTOPConsult wordt voorgefinancierd door de departementen. Aanvullende kosten m.b.t. inzet van eventuele expertise (zoals accountancy, juridisch, hr) of inzet van een secretaris (indien niet uit eigen pool) worden na afloop van de opdracht doorberekend aan de opdrachtgever |
| Ondersteuning | Onafhankelijk secretaris vanuit ABDTOPConsult aangevuld met inhoudelijk secretariaat vanuit Kansspelautoriteit, JenV en VWS. |
| Product | Advies |

Aanleiding opdracht

Sinds 1 april 2021 is de nieuwe wet Kansspelen op afstand van kracht en op 1 oktober 2021 is de legale markt voor kansspelen op afstand geopend. Daarmee worden er nieuwe regels gesteld aan kansspelen. Sommige regels gelden alleen voor kansspelen op afstand, zoals online goksites, anderen regels gelden voor andere risicovolle kansspelen zoals speelautomatenhallen en casino's. Dit betreffen enerzijds maatregelen ter bescherming van kwetsbare doelgroepen (o.a. jongeren onder 18, jongvolwassenen (18-23), mensen met schuldenproblematiek of verstandelijke beperking en/of gokverslaving). Anderzijds wordt met de regels geëist van aanbieders van risicovolle kansspelen dat zij invulling geven aan hun zorgplicht en op basis van advies van ervarings- en verslavingsdeskundigen bepalen wanneer ze ingrijpen bij spelers die risicovol of problematisch speelgedrag vertonen en/of verslaafd dreigen te raken aan kansspelen. De wijze waarop de aanbieders dat doen, dient te worden vastgelegd in een verslavingspreventiebeleid, maar naar is gebleken laat dat nog (te) veel ruimte voor interpretatie.

Het kansspelbeleid is niet in Europees verband geharmoniseerd. Lidstaten zijn vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen, binnen de kaders van het Europese recht, zelf te bepalen. In Nederland kent het kansspelbeleid drie doelstellingen: consumentenbescherming,

verslavingspreventie en het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit. In dat licht is het online gokken gelegaliseerd met als doel een veilige omgeving voor gokkers te creëren en maatregelen voor verslavingspreventie te implementeren binnen vergund aanbod. Het idee is dat spelers beschermd worden doordat zij bij dit legale aanbod deelnemen aan online kansspelen. De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van kansspelen, inclusief verslavingspreventie kansspelen. Deze verantwoordelijkheid kent een overlap met de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, directoraat-generaal Volksgezondheid) voor het brede preventiebeleid voor middelenverslavingen. Succesvol preventiebeleid voor middelenverslaving richt zich in ieder geval ook op de *three best buys* van de WHO, te weten het beperken van beschikbaarheid, prijsmaatregelen en beperken van reclame. De verantwoordelijkheid voor de maatregelen op het gebied van verslavingspreventie binnen het kansspelbeleid is voorbehouden aan de minister voor Rechtsbescherming. De verhouding tussen brede preventiebeleid en meer specifiek het beleid voor kansspelen kan leiden tot afbakeningsvraagstukken. Tegelijkertijd is nog onduidelijk waar de overlap precies uit bestaat en hoe de rollen duidelijk verdeeld en afgebakend kunnen worden. Kansspelaanbieders hebben een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het kansspelbeleid, inclusief verslavingspreventie kansspelen. Het toezicht op de markt wordt verricht door de Kansspelautoriteit (Ksa, zbo). De eigenaar van de Ksa is de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Bij wet heeft de Kansspelautoriteit naast het reguleren van de kansspelmarkt, het toezichthouden en handhaven ook de wettelijke taak tot het bevorderen van verslavingspreventie gekregen. Dit wordt in ieder geval gedaan door middel van toezicht op de vergunninghouders, die een zorgplicht hebben. Daarnaast heeft de Ksa het beheer van Cruks (het uitsluitingsregister voor deelname aan risicovolle kansspelen). Ten aanzien van het Verslavingspreventiefonds (Vpf) zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in samenwerkingsafspraken. Het Vpf wordt gevuld met een verplichte heffing van de vergunde online kansspelaanbieders. De Ksa is opdrachtnemer/financieel beheerder van het Vpf. JenV is coördinerend opdrachtgever en VWS is mede-opdrachtgever voor het Vpf. Met vertegenwoordigers van JenV, VWS en Ksa is een stuurgroep Vpf ingericht die beslist over de inzet van middelen uit het Vpf. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is op papier duidelijk, maar leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Bijvoorbeeld omdat de Ksa opdrachtnemer is van het Vpf, maar vervolgens ook opdrachtgever is richting uitvoerende partijen vanwege haar taak als financieel beheerder van het fonds. De ingerichte governance voor verslavingspreventie bij kansspelen en tot op zekere hoogte voor het Vpf met de bijbehorende rollen, taken en verantwoordelijkheden blijkt in de praktijk niet voldoende duidelijk, robuust en duurzaam en daarmee niet goed werkbaar in de praktijk. De omgeving, zowel politiek als binnen de kansspelen is dynamisch en complex, hetgeen mede van invloed is op de governance.

Doel van de opdracht

ABDTOPConsult wordt gevraagd te adviseren over de verbetering van de huidige rolverdeling, voor verslavingspreventie binnen het kansspelbeleid in den brede en meer specifiek de governance van het verslavingspreventiefonds.

Daartoe staan de volgende vragen centraal:

- Hoe was de oorspronkelijke rolverdeling en governance, met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden en het daarbij horende wettelijke kader en samenwerkingsafspraken, beoogd?
- Wat is de werking van de inrichting en sturing in de praktijk?
- In hoeverre zijn rollen, verantwoordelijkheden en taken adequaat belegd?
- In hoeverre dienen taken, verantwoordelijkheden en rolverdeling te wijzigen om tot een voldoende duidelijk, robuust en duurzame governance te komen?
- Op welke wijze kan de eventuele nieuwe governance worden vastgelegd en geïmplementeerd?

Het advies zal handelingsperspectieven bevatten om te komen tot een hanteerbare werkverdeling die de praktische uitvoerbaarheid ten goede komt, zodat de aanpak op verslavingspreventie verstevigd kan worden. Deze handelingsperspectieven bevatten tevens noodzakelijke randvoorwaarden. Het advies kan ook input bieden voor toekomstige wet- en regelgeving ten aanzien van de rolverdeling op het gebied van verslavingspreventie.

Voorlopig tijdspad/ plan van aanpak op hoofdlijnen

| Wat? | Wanneer? |
|--|-----------------|
| Opdrachtverlening | Februari 2024 |
| Bemensing inhoudelijk secretariaat | Maart 2024 |
| Inplannen gesprekken met respondenten voor april-mei | Maart 2024 |
| Start opdracht | 1 april 2024 |
| Deskresearch | April 2024 |
| Interviews met betrokkenen | April-mei 2024 |
| Schrijven advies | Juni 2024 |

Afbakening en afhankelijkheden

- Er wordt ten behoeve van het gevraagde advies gekeken naar de taken die zijn toebedeeld aan JenV, VWS en de Kansspelautoriteit daar waar het verslavingspreventie betreft. Dit betreft tevens de verhouding van de generieke beleidsverantwoordelijkheid versus de specifieke beleidsverantwoordelijkheid; hoe kan ieder de eigen verantwoordelijkheid waar maken, zowel in de praktijk als in politieke zin.
- Daarbij wordt specifiek gekeken wat de wenselijke verdeling van taken betekent voor de governance van het Vpf.
- De wijze van financiering van het verslavingspreventiebeleid wordt op hoofdlijnen meegenomen in deze verkenning en advisering. De financiering van goede doelen valt buiten de scope van deze opdracht.
- Deze verkenning staat los van de later geplande wettelijke evaluatie. ABDTOPConsult voert deze verkenning onafhankelijk uit.
- De opdrachtgever en opdrachtnemer hebben periodiek contact over de voortgang van deze opdracht.
- Opdrachtgever levert een lijstje aan van de te betrekken personen en informeert de beoogde mensen over deze opdracht in maart.
- De consultant wordt ondersteund door een inhoudelijk secretariaat, bestaande uit adviseurs Kansspelautoriteit, JenV en VWS aangevuld met een onafhankelijk secretaris vanuit ABDTOPConsult. Het inhoudelijk secretariaat werkt zonder last of ruggespraak van de eigen organisaties. Voor de duur van de opdracht staan ze parttime (1-2 dg/week) onder leiding van de consultant.

- Opdrachtgever draagt zorg voor het aanleveren van de gewenste/relevante documentatie.
- Het secretariaat van ABDTOPConsult verzorgt het inplannen van de te maken afspraken.
- Tijdsbesteding van de consultant van ABDTOPConsult wordt ingeschat op 1 dag per week.