

Visie Kansspelautoriteit coördinerende rol op verslavingspreventie

1. Wat is de coördinerende rol van de Kansspelautoriteit op verslavingspreventie?

Primair is de Kansspelautoriteit *toezichthouder* als het gaat om verslavingspreventie, waarbij zij er op toeziet dat kansspel vergunninghouders compliant zijn wat betreft alle verplichtingen die voortvloeien uit de zorgplicht die zij hebben. Tevens geeft de Ksa toelichting over de geldende regels en normen.

De coördinerende rol op verslavingspreventie is een afzonderlijke taak van de Kansspelautoriteit, die aan de Kansspelautoriteit bij haar oprichting is toebedeeld ¹. De coördinerende rol van de Kansspelautoriteit op verslavingspreventie is uniek voor een kansspeltoezichthouder; in andere (Europese) landen heeft de toezichthouder deze rol namelijk niet. Dit betekent dat *best practices* van andere landen niet als voorbeeld kunnen dienen en dat de invulling van deze rol voor een deel nog een zoektocht is.

2. Verhouding coördinerende rol – toezicht rol

Het verschil tussen de toezichthoudende taak van de Kansspelautoriteit en de coördinerende rol is met name gelegen in het *bereik* en de *bevoegdheden*. Toezicht richt zich op onder toezicht gestelde kansspelaanbieders, waarbij de Kansspelautoriteit over bepaalde wettelijke bevoegdheden beschikt om handhavend op te treden.

De coördinerende rol richt zich op alle stakeholders die bij preventie van kansspelverslaving betrokken zijn, een veel grotere groep dan de onder toezicht gestelden dus. Verder heeft de Kansspelautoriteit geen toezichtbevoegdheden jegens andere partijen dan kansspelaanbieders.

Van belang is dat de Kansspelautoriteit weliswaar een expliciete wettelijke coördinerende taak heeft op verslavingspreventie, maar op verschillende andere terreinen ook coördinerende werkzaamheden verricht. Coördineren is immers onlosmakelijk verbonden met het houden van effectief toezicht. In die zin is er dan ook geen verschil tussen de coördinerende rol op verslavingspreventie en de coördinerende rol ten aanzien van bijvoorbeeld reclame, het voorkomen van deelname van minderjarigen, handhaving, matchfixing of het voorkomen van witwassen.

In de praktijk versterken en beïnvloeden de coördinerende rol en de toezichttaak van de Kansspelautoriteit elkaar. Er is dan ook geen sprake van een strikte waterscheiding tussen deze beide rollen. Signalen die de Kansspelautoriteit bereiken vanuit haar coördinerende rol zullen van invloed zijn op het toezicht en vice versa. Door bijvoorbeeld een expertmeeting over voorlichting over preventie² te organiseren krijgt de Kansspelautoriteit meer inzicht in dit onderwerp. Deze kennis kan zij onder andere gebruiken voor haar eigen voorlichtingsactiviteiten, maar ook om eventueel (nadere) eisen aan vergunninghouders op te leggen over voorlichting aan spelers.

De puur toezichthoudende activiteiten van de Kansspelautoriteit op verslavingspreventie houden in dat de Kansspelautoriteit (risico-gestuurd) beoordeelt of de partijen die onder haar toezicht staan voldoende invulling geven aan de wettelijke zorgplicht en de uitwerking hiervan in de lagere regelgeving en de normen over verslavingspreventie die de Kansspelautoriteit zelf heeft gesteld. Als toezichthouder geeft de Kansspelautoriteit immers ook zelf nadere toelichting over de geldende regels en normen.

Indien (herhaaldelijk) geconstateerd wordt dat een partij die onder het toezicht van de Kansspelautoriteit staat onvoldoende invulling geeft aan de zorgplicht zal de Kansspelautoriteit op

¹ Vergaderjaar 2009-2010, 32 264, nr. 6 (wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit; Nota n.a.v. het Verslag) en vergaderjaar 2010-2011, 24557, nr. 127 (brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 29 juni 2011).

² Op 29 maart 2018 organiseerde de Kansspelautoriteit een expertmeeting over de verschillende voorlichtingsinitiatieven die momenteel bestaan over voorlichting over preventie van kansspelverslaving.

basis van de tot haar tot beschikking staande bevoegdheden overgaan tot het nemen van maatregelen.

Nu de nadere uitwerking van de zorgplicht gekoppeld is aan inwerkingtreding van het wetsvoorstel kansspelen op afstand en dit wetsvoorstel in 2018 nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen, zal de Kansspelautoriteit in 2018 zelf de wettelijke zorgplicht nader uitwerken in normen.³ Deze normen zullen samen met de wettelijke basis als uitgangspunt voor het toezicht dienen.

3. Kernelementen coördinerende rol

Van belang is dat de Kansspelautoriteit niet *de enige partij* is met een rol of taak ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving. Het doel van de coördinerende rol is dan ook te *duiden welke partij wat doet*. Anders gezegd: de toegevoegde waarde van de coördinerende rol op verslavingspreventie zit er met name in dat anderen *beter in staat worden gesteld* hun eigen rol te vervullen, doch met behoud van hun eigen verantwoordelijkheid.

De belangrijkste elementen met betrekking tot de coördinerende rol zijn:

- Het organiseren van gestructureerd overleg tussen kansspelaanbieders, de verslavingszorg, GGZ Nederland en de Ministeries van Justitie en VWS, met als doel het zorgen voor afstemming (inspanningsverplichting) tussen alle betrokken partijen op het brede terrein van verslavingspreventie ten aanzien van kansspelen⁴.
- Een voorlichtende en coördinerende rol wat betreft het toezicht van gemeenten op de kansspelsector (speelautomaten en loterijen).⁵

4. Netwerk van belanghebbenden

Bij het voorkomen van kansspelverslaving zijn de volgende partijen betrokken:

Type belanghebbende	Subcategorieën	Voorbeelden	Rol t.a.v. verslavingspreventie
KANSSPELINDUSTRIE	Kansspel vergunninghouders	Holland Casino, Janshen-Hahnraths Groep, JVH Gaming & entertainment, etc. ⁶	Hebben een wettelijke plicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen
	Brancheverenigingen kansspelaanbieders	VAN, Stichting Speel Verantwoord	Geven op geaggregeerd niveau geluiden uit de kansspelsector door
	Business to Business (B2B) partijen	NMI, Trisigma	Dragen als dienstverlener aan kansspel vergunninghouders mede bij aan verslavingspreventie
TOEZICHTHOUDERS KANSSPEL VERGUNNINGHOUDERS	ZBO's, locale overheid	Kansspelautoriteit, gemeenten	Zien toe op naleving zorgplicht

³ In de tweede helft van 2018 worden deze normen in de 'Leidraad Verslavingspreventie' bekend gemaakt. Deze Leidraad is een vervolg op de in 2016 gepubliceerde 'Handleiding Zorgplicht'.

⁴ Vergaderjaar 2009-2010, 32 264, nr. 6 (wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit; Nota n.a.v. het Verslag).

⁵ Zie: Kamerstuk, Vergaderjaar 2009-2010, 32 264, nr. 6 (wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit; Nota n.a.v. het Verslag)

⁶ Met de legalisering van online kansspelen zullen hier ook online kansspel vergunninghouders onder vallen.

VERSLAVINGSZORG & PREVENTIE	Vertegenwoordiging reguliere verslavingszorginstellingen	Verslavingskunde Nederland/ GGZ Nederland	Preventie en het geven van inzicht in best practices van preventie, onderzoek, behandeling van kansspeler verslaving en het geven van inzicht in de aard en omvang van kansspeler verslaving
	Particuliere verslavingszorginstellingen	Solutions, Hervitas, Spoor6	Geven inzicht in de aard en omvang van kansspeler verslaving (trends, veranderingen) en best practices wat betreft preventie en behandeling
	Overige (zelf)zorg	AGOG, HANDS, Centrum voor Verantwoord Spelen	Geven inzicht in de aard en omvang van kansspeler verslaving (trends, veranderingen) en best practices wat betreft preventie en behandeling
	Maatschappelijke organisaties gericht op preventie	Centrum voor Verantwoord Spelen, Assissa, Stichting Pas op met Gamen en Gokken, Stichting Slicks, etc.	Hebben naast de zorginstellingen een eigenstandige signaleringsfunctie voor trends/ontwikkelingen kansspeler verslaving
KENNIS & OVERDRACHT	Aanbieders van trainingen kansspelproblematiek	Assissa, Croan Consult, Brijder verslavingszorg, Kentra	Geven inzicht in ervaringen met betrekking tot kennisniveau/opleidingen over kansspelproblematiek
	Kennis- en onderzoeksinstituten	Trimbos Instituut, Resultaten Scoren, WODC, ZonMW, universiteiten	Landelijke ontwikkelingen signaleren, trends monitoren, productie van wetenschappelijke kennis, centraliseren en ontsluiten van kennis, internationale aansluiting
BELEID EN WETGEVING	(Semi-)overheden	Ministeries van JenV en VWS	VenJ: systeemverantwoordelijk voor kansspeldossier VWS: verantwoordelijk voor preventie en reguliere verslavingszorg

5. Coördinerende rol ten aanzien van type belanghebbende

De invulling van de coördinerende rol vindt voor de verschillende typen belanghebbenden als volgt plaats:

Kansspelindustrie

Onder deze categorie belanghebbenden vallen drie sub-groepen: kansspel vergunninghouders, brancheverenigingen van kansspelaanbieders en Business to Business (B2B) partijen.

Kansspelvergunninghouders is het enige type belanghebbende dat onder toezicht van de Kansspelautoriteit staat. Deze partijen hebben een wettelijke zorgplicht⁷. Dat betekent dat aanbieders van kansspelen alle noodzakelijke maatregelen en voorzieningen moeten treffen om verslaving aan de door hen aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Om een goede invulling aan deze zorgplicht te kunnen geven moeten kansspel vergunninghouders onder andere samenwerken met preventie- en verslavingszorginstellingen. De Kansspelautoriteit zal zich er via haar (risico-gestuurde) toezicht van vergewissen dat er sprake is van legaal aanbod, dat dit legale aanbod voldoet aan de wettelijke- en vergunningvereisten en dat de vergunninghouder de *wettelijke zorgplicht* in acht neemt.

Brancheverenigingen van kansspelaanbieders geven op geaggregeerd niveau geluiden uit de kansspelsector door. Deze partijen vormen een belangrijke groep belanghebbenden voor de Kansspelautoriteit, omdat de belangen en doelstellingen van deze groep gedeeltelijk hetzelfde zijn als de publieke doelen van de Kansspelautoriteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het doel dat aanbieders van kansspelen integer en betrouwbaar zijn. Deze groep belanghebbenden is met name ook van belang waar het kansspelmarkten betreft met grote groepen individuele aanbieders.

Tenslotte vormen de zogeheten Business to Business (B2B) partijen een aparte groep belanghebbenden. Zij staan niet onder direct toezicht van de Kansspelautoriteit, omdat alleen kanspel vergunninghouders onder direct toezicht van de Kansspelautoriteit staan. Echter, nu deze partijen diensten leveren aan kansspel vergunninghouders – soms ook ten aanzien van verslavingspreventie – zijn zij als groep relevant. De verantwoordelijkheid voor de diensten die B2B partijen leveren ligt altijd bij de kansspel vergunninghouders, die er dus op toe moeten zien dat alle eisen rondom de zorgplicht adequaat door B2B partijen worden nageleefd.

Toezichthouders kanspel vergunninghouders

Gemeenten zijn een belangrijke mede toezichthouder op de kansspelmarkt. Gemeenten hebben op grond van de Wet op de kansspelen taken ten aanzien van incidentele loterijen, de speelautomatenmarkt, Holland Casino en de aanpak van illegale kansspelen. Deze taken zijn: bekendmaking in de Algemene Plaatselijke Verordening van het kansspelbeleid, verlening, wijziging en intrekking van vergunningen, toezicht op naleving van wettelijke- en vergunningvereisten en het bestrijden van het illegale kansspelaanbod. Wat betreft de speelautomatenmarkt zal de Kansspelautoriteit op grond van haar coördinerende rol gemeenten adviseren en faciliteren, zoals via een in het derde kwartaal van 2018 te publiceren 'Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten'. Uit diverse gesprekken met gemeenten in 2017 is namelijk gebleken dat gemeenten behoefte hebben aan advies/facilitering over haar toezichthoudende taken, met name wat betreft de speelautomatenmarkt.

De Kansspelautoriteit heeft niet alleen een coördinerende rol wat betreft verslavingspreventie, maar is ook toezichthouder op de kansspelmarkt (samen met gemeenten). Dat betekent concreet dat de Kansspelautoriteit via de coördinerende rol op het dossier verslavingspreventie mede invulling geeft aan haar rol als toezichthouder. Immers, deze beide rollen beïnvloeden en versterken elkaar (zie ook onder 2.).

Verslavingszorg en preventie

De verslavings- en preventiezorg is een belangrijke partij bij het voorkomen en behandelen van kansspelverslaving. De rol van de preventie- en verslavingszorg is met name advisering en ondersteuning van de kansspelindustrie bij de invulling van de wettelijke zorgplicht. Dit gebeurt bijvoorbeeld door advisering over het verslavingspreventiebeleid⁸ van de aanbieders van kansspelen en door het maken van afspraken met aanbieders van kansspelen over doorverwijzing van spelers die (mogelijk) verslaafd zijn.

⁷ Artikel 4a Wet op de kansspelen.

⁸ NB: het is uiteindelijk aan de Kansspelautoriteit om te beoordelen of dit beleid adequaat is.

De Kansspelautoriteit heeft onlangs verder geïnvesteerd in de relatie met de verslavings- en preventiezorg. Zo heeft Kansspelautoriteit in november 2017 een expertmeeting georganiseerd over de samenwerking tussen de verslavingszorg en de kansspelindustrie. Verder investeert de Kansspelautoriteit in een goed bilateraal contact met de verslavingszorg door vanaf 2018 elk kwartaal een overleg met het in oktober 2017 opgerichte 'Verslavingskunde Nederland' te houden.

Van belang is dat de verslavingszorg – in tegenstelling tot de vergunninghouders – niet onder toezicht van de Kansspelautoriteit staat. Dat betekent dat de Kansspelautoriteit geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de verslavingszorg. De Kansspelautoriteit zal dan ook binnen haar grenzen op zoek gaan naar mogelijkheden om de verslavingszorg en de kansspelindustrie zo goed mogelijk samen te laten werken. Daarbij worden zowel de kansspelindustrie als de verslavingszorginstellingen actief uitgenodigd knelpunten in de samenwerking bij de Kansspelautoriteit aan te dragen.

Daarnaast is de verwachting dat de samenwerking tussen de kansspelindustrie en de verslavingszorg zal verbeteren zodra de Kansspelautoriteit de zorgplicht nader heeft uitgewerkt in normen. Ook zal door middel van het uitwisselen van *best practices* door de Kansspelautoriteit een betere samenwerking tussen de kansspelindustrie en de verslavingszorg worden bereikt.

Kennis en overdracht

De rol van partijen die zich inzetten op het gebied van kennis en overdracht is het uitvoeren van onderzoek naar de ontwikkeling en effectiviteit van preventieve interventies en de zorgplicht in het bijzonder. Hoewel inmiddels veel onderzoek is verricht naar het voorkomen van kansspelverslaving, zijn er nog de nodige hiaten op onderzoeksgebied. Vanuit haar coördinerende rol zal Kansspelautoriteit samen met betrokken partijen inzicht proberen te krijgen in de behoefte aan onderzoek. Dit is met name ook van belang in verband met het toekomstige 'Verslavingspreventiefonds'. Naast het bijdragen aan de kosten van anonieme behandeling van kansspelverslaving en een landelijk preventieloket, is onderzoek naar kansspelverslaving een wettelijk bepaald bestedingsdoel van de gelden uit het 'Verslavingspreventiefonds'. De Kansspelautoriteit beslist in overleg met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) over de bestedingen uit het Verslavingsfonds. Hierover treedt zij in overleg met deskundigen op het gebied van verslavingspreventie en de verslavingszorg. Hierbij wordt rekening gehouden met de behoeften en signalen van onder meer de vergunninghouders van kansspelen. Ook zal de Kansspelautoriteit zorg dragen voor de uitwisseling van kennis en uitkomsten van nieuw onderzoek naar preventie van kansspelverslaving.

Beleid en wetgeving

De ministeries van J&V en VWS zijn belangrijke relaties voor de Kansspelautoriteit. Het ministerie van JenV is immers stelselverantwoordelijk voor het kansspeldossier en het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de preventie- en verslavingszorg. De Kansspelautoriteit zal knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot de zorgplicht bij het ministerie van J&V aandragen. Het ministerie van VWS is een belangrijke partij wat betreft de verslavings- en preventiezorg. Indien de Kansspelautoriteit bijvoorbeeld structurele problemen in de samenwerking tussen de kansspelindustrie en de verslavings- en preventiezorg constateert, zal zij dit bij het ministerie van VWS onder de aandacht brengen.

Bijlage 1: concrete invulling coördinerende rol op verslavingspreventie

Concrete invulling

De Kansspelautoriteit heeft de coördinerende rol tot nu toe concreet als volgt ingevuld:

- Door een netwerk van relaties met belanghebbenden te creëren (verslavingszorginstellingen, zelfhulpgroepen en kennisinstituten).
- Door een brede bijeenkomst met belanghebbenden te organiseren (december 2015).
- De evaluatie van het 'curriculum cursussen kansspelproblematiek' is door de Kansspelautoriteit gecoördineerd/gefaciliteerd (december 2016 afgerond).
- In 2017/2018 heeft met zowel de VNG als met circa 17 individuele gemeenten contact plaatsgevonden met als doel inzicht te verkrijgen in de stand van het toezicht van gemeenten op de speelautomatensector.
- In november 2017 heeft een expertmeeting plaatsgevonden voor de speelautomatensector over de samenwerking tussen deze branche en de verslavingszorginstellingen.
- In maart 2018 heeft een expertmeeting plaatsgevonden over de diverse voorlichtingsinitiatieven die er zijn over preventie van kansspelverslaving.

Toekomstige invulling

De Kansspelautoriteit is voornemens de invulling van haar coördinerende rol te intensiveren, mede in verband de aankomende wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de legalisering van online gokken.

1. In 2018 zal zullen **drie expertmeetings** plaatsvinden⁹. De eerste expertmeeting heeft inmiddels plaatsgevonden (29 maart 2018, voorlichting over preventie). In het derde kwartaal van 2018 zal een expertmeeting worden gehouden over de Leidraad Verslavingspreventie. Het onderwerp voor de derde expertmeeting van 2018 is nog niet bekend (keuze onderwerpen is zoveel mogelijk gebaseerd op de door de belanghebbenden aangegeven wensen).
2. Vanaf 2018 heeft de Kansspelautoriteit **ieder kwartaal een overleg met Verslavingskunde Nederland/GGZ Nederland**. Tijdens de themabijeenkomst over de samenwerking tussen de kansspelindustrie en verslavingszorg in november 2017 is door de speelautomatenbedrijven aangegeven dat zij behoefte hebben aan één centrale partij of één centraal loket om de verslavingszorg te bereiken. De Kansspelautoriteit zal dan ook vanaf 2018 investeren in de relatie met de centrale vertegenwoordiging van de verslavingszorg door ieder kwartaal met het in oktober 2017 opgerichte Verslavingskunde Nederland/GGZ Nederland te overleggen.
3. In het derde kwartaal van 2018 publiceert de Kansspelautoriteit de **'Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten'**. Deze Wegwijzer voorziet in de gebleken behoefte van gemeenten aan advies over en facilitering voor het toezicht op de legale speelautomatenmarkt. De Wegwijzer wordt voorafgaand aan vaststelling extern geconsulteerd. Na publicatie van de Wegwijzer zal de Kansspelautoriteit deze Wegwijzer ieder jaar actualiseren (en daarbij gemeenten actief betrekken).
4. **Overleg met gemeenten en de VNG:** sinds 2017 overlegt de Kansspelautoriteit met diverse individuele gemeenten, de G4 en de VNG over diverse toezichtonderwerpen, met name gerelateerd aan het voorkomen van kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit zal deze dialoog blijven voortzetten. Ook zal de Kansspelautoriteit na de bekendmaking van de 'Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten' jaarlijks bezien of dit product aanpassing behoeft;
5. **Verslavingspreventiefonds:** in 2018 maken de ministeries van JenV en VWS en de Kansspelautoriteit afspraken over de besteding van de middelen van het toekomstige 'Verslavingspreventiefonds'. Hierbij zal nadrukkelijk ook aandacht worden besteed aan de betrokkenheid van de diverse externe partijen bij dit fonds. Deze afspraken worden te zijner tijd gepubliceerd.

⁹ De frequentie van de expertmeetings voor 2019 en daarna nog nader te bepalen.