

Vergaderjaar 2017–2018

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 149

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2017

Inleiding

Op 1 april 2012 is de kansspelautoriteit (hierna: Ksa) ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).¹ Op grond van artikel 39 van de Kaderwet ZBO² wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO na vijf jaar geëvalueerd door de verantwoordelijk Minister. Het WODC heeft daarom een evaluatief onderzoek laten verrichten. Dat onderzoek bied ik uw Kamer hierbij aan³, voorzien van mijn beleidsreactie. Ook stuur ik u de reactie van de Ksa op het rapport toe⁴.

Hieronder geef ik u eerst de aanbevelingen van de onderzoekers met een samenvatting van onderzoeksuitkomsten op hoofdlijnen. Daarna geef ik mijn reactie op dit onderzoek, waarbij ik de reactie van de Ksa betrek en aangeef hoe ik aan de aanbevelingen opvolging zal geven.

Samenvatting onderzoeksrapport, conclusies en aanbeveling

De onderzoekers constateren dat de Ksa een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt en in veel opzichten goed functioneert, onder omstandigheden die niet optimaal zijn. Het toezicht is *state of the art*. De handhaving door de Ksa is over het algemeen effectief, waarbij de Ksa een goede balans legt tussen waarschuwen en interveniëren. De Ksa heeft volgens de onderzoekers onder stakeholders een neutrale tot positieve reputatie. Het nut en de noodzaak van een onafhankelijke

¹ Besluit van 25 februari 2012, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (Stb. 2012, nr. 11).

² Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (Stb. 2014, nr. 505).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

toezichthouder in de kansspelmarkt zijn onomstreden. De onderzoekers constateren verder dat de Ksa zonder meer bijdraagt aan een effectievere integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hierdoor zijn niet alleen de risico's van deelname aan illegale landgebonden kansspelen voor burgers beperkt, maar worden ook andere negatieve gevolgen van ondermijnende criminaliteit voorkomen. De door de onderzoekers bevroegde partijen vinden dat de Ksa in haar jonge bestaan een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt. Ook zien de onderzoekers onderdelen waarop verbetering mogelijk en nodig is. Daartoe hebben zij tien aanbevelingen gedaan.

Wettelijk instrumentarium

De onderzoekers merken op dat verbetering niet alleen door de Ksa zelf kan worden bewerkstelligd. De Ksa is beperkt doordat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Koa) nog niet is aangenomen en in werking getreden. De onderzoekers bevelen dan ook aan dat de wet Koa zo spoedig mogelijk wordt aangenomen en in werking treedt.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat de wettelijke kaders waarbinnen de Ksa haar toezichtstaak uitoefent soms te gedetailleerd en op onderdelen verouderd zijn. De Ksa en marktpartijen pleiten voor regelgeving op hoofdlijnen om sneller in te kunnen spelen op marktontwikkelingen. De onderzoekers bevelen aan om de uitvoering van het kansspelbeleid meer *principle based* te benaderen.

Sturing

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid meer aandacht kan worden besteed aan de wijze waarop een ZBO en toezichthouder effectief moet worden aangestuurd. Het ministerie kan hierbij leren van ervaringen van andere ministeries. De onderzoekers bevelen aan dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid meer investeert in de professionalisering van de sturingsrelatie en in de eigen kennis over toezicht en toezichthouders.

Volgens de onderzoekers zou aansluiting bij een grotere toezichthouder, zoals de ACM, de Ksa de mogelijkheid bieden om de professionele toezichtskennis en -capaciteit en kennis over marktwerking bij een dergelijke toezichthouder te benutten. De onderzoekers bevelen aan dat op termijn wordt nagedacht over het onderbrengen van de Ksa bij een ander ministerie (zoals EZ), al dan niet als onderdeel van de ACM.

De onderzoekers hebben erop gewezen dat veel zaken omtrent heffingen in de wet zijn vastgelegd, wat ertoe leidt dat in de praktijk geen tariefwijzigingen plaatsvinden. Het invoeren van een verrekenmechanisme is daar volgens de onderzoekers een oplossing voor. De onderzoekers bevelen aan om de wijze waarop de tarieffinanciering is geregeld te heroverwegen.

Visie en strategie

De Ksa is transparant in het verstrekken van vergunningen en let op de risico's van individuele vergunningverlening. De keuzes die de Ksa maakt ten aanzien van haar inzet zijn van invloed op hoe de markt zich ontwikkelt. De Ksa zou deze invloed meer bewust kunnen aanwenden om de markt in een gewenste richting te sturen. De onderzoekers doen de aanbeveling dat de Ksa een marktvisie ontwikkelt en daar haar toezichtstrategie op baseert. Die strategie moet zij vervolgens meer vertalen in concrete activiteiten en doelen die meetbaar zijn in termen van *outcome*.

Zo kan de Ksa haar keuzes beter onderbouwen en de samenhang tussen risicoanalyse en strategie versterken, aldus het rapport. De onderzoekers bevelen aan dat de Ksa een marktvisie ontwikkelt, waarin aandacht is voor de gevolgen van de eigen activiteiten voor marktordening.

Wat betreft de handhaving constateren de onderzoekers dat de Ksa een modern handhavingsbeleid voert met een goede balans tussen waarschuwen, normoverdracht en sanctioneren. In de opsporing van illegale kansspelen levert de Ksa onmisbare en door partners gewaardeerde expertise en capaciteit. De Ksa draagt zonder meer bij aan de bestrijding van criminaliteit.

Het verbeterpunt dat de onderzoekers het meest benadrukken betreft de preventie van kansspelverslaving. Het streven van de Ksa om hierbij een coördinerende rol te vervullen is de afgelopen jaren niet waargemaakt. De Ksa zou niet langer moeten volstaan met het toezien op de invulling die aanbieders geven aan de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot preventie. De onderzoekers bevelen aan dat de Ksa het voortouw neemt en zich ontwikkelt tot een expertisecentrum waar praktijkkennis en wetenschappelijke inzichten samenkomen. Vanuit die positie kan de Ksa bijvoorbeeld gemeenten ondersteunen om verslavingspreventie een betekenisvol onderdeel te laten zijn van het toezicht op speelhallen. De strategie van de Ksa rond verslavingspreventie bevat nu nog te weinig concrete activiteiten volgens de onderzoekers. Daarbij heeft de Ksa haar inzet niet gericht op het aanbod met de hoogste verslavingsrisico's en (te) veel vertrouwd op zelfregulering. De onderzoekers bevelen aan dat de Ksa de rol inzake bevordering van verslavingspreventie actiever en concreter invult.

Organisatie Ksa

De Ksa adviseert de Minister van Justitie en Veiligheid over wet- en regelgeving en agendeert nieuwe risico's. De onderzoekers merken op dat deze adviezen van moderne inzichten over toezicht getuigen.

Medewerkers van de Ksa beheersen het toezichtsvak, al kan het personeelsbeleid meer gericht zijn op het binnenhalen van praktijkkennis van de kansspelmarkt. Wat betreft de bedrijfsvoering stellen de onderzoekers dat de Ksa goed functioneert. De Ksa is operationeel op orde en klaar voor eventuele uitbreiding van haar toezichtstaken. De onderzoekers bevelen aan dat de Ksa in het strategisch personeelsbeleid de multidisciplinariteit en diversiteit van het personeelsbestand meer aandacht geeft.

Het huidige bestuursmodel van de Ksa is volgens de onderzoekers redelijk zwaar gelet op de grootte van de organisatie. De onderzoekers adviseren om het bestuursmodel anders in te richten, wat ten goede kan komen aan de doelmatigheid van de organisatie. Zij bevelen aan om de bestuursvorm te heroverwegen.

Reactie

Hieronder ga ik in op de bevindingen en aanbevelingen van de onderzoekers.

Ik heb met tevredenheid kennis genomen van de bevindingen uit het voorliggend rapport. Ik herken de ontwikkeling die de Ksa de afgelopen vijf jaar heeft doorgemaakt. Met name de rol van de Ksa bij het handhaven van illegaal aanbod en de aanpak van criminaliteit, stemt mij zeer tevreden. Met genoegen heb ik er kennis van genomen dat de evaluatie laat zien dat de Ksa een solide toezichthouder is. Evenwel zijn de

wetsvoorstellen Koa en Modernisering speelcasinoregime essentieel voor de Ksa om over een volwaardig instrumentarium te beschikken.

Wettelijk instrumentarium

De aanbeveling van de onderzoekers om het wetsvoorstel Koa zo snel mogelijk aan te nemen en te implementeren, onderschrijf ik volledig. Niet alleen om de Ksa een beter kader te bieden voor de uitvoering van haar werkzaamheden, maar vooral voor een adequate bescherming van Nederlandse deelnemers aan kansspelen op afstand, onder meer door de invoering van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS).

Ik herken de aanbeveling van de onderzoekers dat de huidige, gedetailleerde regelgeving van de speelautomaten de effectieve uitvoering van het kansspelbeleid kan hinderen. De regeling is de neerslag van het kansspelbeleid dat eind jaren «90 is geformuleerd en dat sindsdien niet is aangepast. Dit staat modernisering en verandering in de weg. De markt van kansspelen wordt gekenmerkt door snelle opeenvolging van (technologische) veranderingen. Dat maakt dat het bij de wet- en regelgeving van belang is om oog te houden voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen. In het wetsvoorstel Koa besteedt de regering daarom veel aandacht aan de balans tussen ruimte voor een efficiënte en effectieve uitvoering van toezicht en handhaving door de Ksa enerzijds en ontwikkelmogelijkheden en rechtszekerheid voor kansspelaanbieders anderzijds. Daarbij zijn de te behalen doelstellingen in het publieke belang leidend. De Ksa is nauw betrokken bij de uitwerking van de (lagere) regelgeving. Daarnaast zal mijn ministerie op korte termijn met de Ksa in gesprek gaan over de regelgeving over speelautomaten.

Sturing

Ik onderschrijf de aanbeveling van de onderzoekers om meer te investeren in de professionalisering van de sturingsrelatie met de Ksa. De financiële sturing heb ik versterkt door de continuïteit beter te borgen. Ik zal scherper sturen op de tijdige bespreking en beoordeling van begrotingen en jaarstukken. Ook verwacht ik dat de op mijn ministerie ingezette professionalisering van het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van taakorganisaties een gunstig effect zal hebben op de relatie met de Ksa.

Voorts wil ik nader ingaan op de suggestie van de onderzoekers inzake de herpositionering van de Ksa op termijn. Het onderbrengen van de Ksa bij het Ministerie van Economische Zaken, al dan niet als onderdeel van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) lijkt daarbij voor de hand te liggen. In dit stadium beschouw ik een zelfstandige, gespecialiseerde toezichthouder voor de kansspelsector als noodzakelijk. Ik verwacht dat als de wetsmodernisering is afgerond en de regelgeving is uitgekristalliseerd, de markt zal stabiliseren. Ik zal laten onderzoeken hoe de Ksa na inwerking-treding van de wetten die momenteel in de Eerste Kamer aanhangig zijn toekomstbestendig gepositioneerd kan worden.

Heroverweging van de tarieffinanciering zoals de onderzoekers adviseren, acht ik niet aan de orde. Toezicht en handhaving is niet alleen een publiek belang, maar ook in het belang van vergunninghouders. Dat de legale aanbieders nu meebetalen aan de voorbereiding van implementatie van het wetsvoorstel Koa vind ik redelijk, aangezien deze wet ook hen in staat zal stellen een vergunning aan te vragen. Nu ondervinden ze concurrentie van illegaal aanbod. Effectieve handhaving op online kansspelen is

zodoende ook voor hen belangrijk. Ik verwijs graag naar hetgeen over de financiering is opgemerkt bij de behandeling van de wet Koa.⁵ De opmerking van de onderzoekers dat er sprake is van een statische situatie omdat de kansspelheffing en de grondslag daarvoor in de wet zijn vastgelegd, kan ik niet plaatsen. De heffing kan bij ministeriële regeling gewijzigd worden. Vooralsnog heb ik geen aanleiding gezien het tarief van de kansspelheffing te wijzigen. Ik zal dit onderwerp jaarlijks met de Ksa evalueren als onderdeel van de begrotingscyclus.

Visie en strategie

De moderne inzichten van de Ksa vertalen zich in doorgaans goede risicoanalyses ten behoeve van het toezicht. Ik deel daarbij de aanbeveling van de onderzoekers dat de Ksa dit in haar toezichtstrategie vertaalt naar concrete en meetbare activiteiten en doelen. Ook de aanbeveling aan de Ksa om een marktvisie, met aandacht voor de gevolgen van de eigen activiteiten, onderdeel te maken van de toezichtstrategie, onderschrijf ik. De Ksa komt voor 2018–2019 met een toezichtagenda. Ik zie deze toezichtagenda en de periodieke publicatie van een marktscan als belangrijke elementen van een marktvisie. In haar visie geeft de Ksa aan welke vormen van kansspelaanbod zij het meest schadelijk, ondermijnend of anderszins onwenselijk acht en legt daarmee de basis voor een strategische prioritering op risico's die maximaal bijdraagt aan het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen. Dit alles bevordert de transparantie ten aanzien van de beoogde concrete en meetbare activiteiten en doelen.

Het terugdringen van kansspelverslaving verdient bijzondere aandacht bij de uitvoering van het beleid. Ik merk op dat de Ksa zich herkent in de kritische opmerkingen en de aanbevelingen uit het rapport ten aanzien van verslavingspreventie en het verheugt mij dat zij aangeeft hiermee al voortvarend aan de slag te zijn. Vooral op het gebied van verslavingspreventie acht ik het belangrijk dat de Ksa nadrukkelijker haar (coördinerende) rol pakt, de buitenwereld actief informeert en betreft en concrete activiteiten en doelen formuleert.

De gesprekken met gemeenten over verslavingspreventie bij speelhallen en de wegwijzer met modelaanwezigheidsvergunning zijn naar mijn mening stappen in de goede richting. Ook de vervolgstappen die de Ksa neemt naar aanleiding van haar onderzoek naar *social gaming*⁶ getuigen van verbetering op dit vlak.

De komende periode zal de rol van de Ksa in de verslavingspreventie een terugkerend onderwerp zijn in de periodieke overleggen tussen de Ksa en mijn ministerie.

Organisatie Ksa

De onderzoekers doen verder de suggestie voor meer aandacht voor multidisciplinariteit en diversiteit van het personeelsbestand. Ook raden de onderzoekers aan dat de Ksa meer mensen werft met ervaring in en kennis van de kanspelsector. Net als de Ksa onderschrijf ik deze aanbeveling. Ik ben tevreden over de wijze waarop de Ksa dit oppakt, enerzijds door mensen met praktijkkennis over toezicht en handhaving uit andere markten in te huren en anderzijds door scholing van haar personeel.

Ten aanzien van de aansturing stellen de onderzoekers dat de huidige bestuursconstructie, met drie parttimeleden en een fulltimedirecteur

⁵ Kamerstuk 33 996, C, pp. 52–53.

⁶ Website Ksa: <http://www.kansspelautoriteit.nl/>.

relatief zwaar is in verhouding tot de kleine organisatie die de Ksa is. Ik hecht eraan te benoemen dat voor mij een plattere organisatie geen doel op zich is. Ik merk op dat de Ksa met de huidige structuur goed functioneert en dat zien de onderzoekers ook. Dat neemt niet weg dat het aflopen van de termijn van twee bestuursleden volgend voorjaar een goed moment is om de invulling en de zwaarte van de bestuursconstructie te herbezien.

Concluderend

Ik dank de onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen, de Universiteit Utrecht en de Vrije Universiteit voor het verrichten van het onderzoek en voor hun aanbevelingen. En ik dank het WODC voor de begeleiding van dit onderzoek.

Het evaluatierapport levert een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de Ksa als toezichthouder en handhavende instantie. Het rapport laat zien dat de Ksa klaar is voor de nieuwe taken die aan haar worden toebedeeld met het wetsvoorstel Koa. De aanbevelingen uit het rapport dragen bij aan het verder verwezenlijken van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het werk van de Ksa en mijn ministerie is erop gericht de voorwaarden te scheppen voor een kansspelmarkt die eerlijk en vrij van criminaliteit is, waar verslaving voorkomen wordt en waar spelers worden beschermd.

Ik zal een afschrift van deze stukken ook aan de Eerste Kamer doen toekomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker