

Vergaderjaar 2009–2010

**32 264**

## **Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Binnen het ministerie van Justitie wordt gewerkt aan een algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Daarmee wordt onder andere beoogd de huidige, uit 1964 daterende Wet op de kansspelen te moderniseren, alsmede om uitvoering te geven aan een aantal, in de tweede voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280) aangekondigde beleidswijzigingen. Eén van de noodzakelijk geachte beleidswijzigingen betrof de instelling van een buiten het ministerie van Justitie geplaatste kansspelautoriteit, die zou moeten beschikken over een effectief handhavingsinstrumentarium.

Een concept wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen is in augustus 2007 ter consultatie voorgelegd aan een aantal bij het kansspelbeleid betrokken organisaties. Bij brief van 6 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 92) is aangegeven dat er nog enkele, nader aan te duiden wijzigingen in het kansspelbeleid noodzakelijk worden geacht en voorzien wordt deze te verwerken in het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen.

In de brief van 23 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 93) is meegedeeld dat hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving, te voorkomen. Voorts is in die brief toegelicht welke aanvullende wijzigingen in het kansspelbeleid worden aangebracht. Deze wijzigingen betreffen achtereenvolgens vergroting van het *level playing field* voor loterijen, een nader onderzoek naar de invoering van transparante gunningsprocedures voor meerjarige vergunningen, de consequenties van de invoering van die procedures voor de kansspelautoriteit en een nader onderzoek naar de mogelijkheden alsnog een wettelijk regime voor kansspelen via internet in te voeren. Daarnaast kan tijdens de voorbereiding van de nieuwe Wet op de kansspelen worden bekeken op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan de toegezegde verruimde toepassing van het Bibob-instrument, bijvoorbeeld op de exploitatievergunning voor speelautomaten.

De voorgenomen wijzigingen worden, nadat deze verder zijn uitgewerkt,

verwerkt in het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen. Daardoor zal dat wetsvoorstel de nodige vertraging oplopen.

Tegelijkertijd bestaat in de praktijk dringend behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder op de kansspelsector. Het bestaande toezicht- en handavingsinstrumentarium bevat op dit moment onvoldoende middelen om effectief en proportioneel te kunnen optreden. Om die reden wordt met dit wetsvoorstel, vooruitlopend op de nieuwe Wet op de kansspelen, de instelling van de kansspelautoriteit gerealiseerd. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel de huidige Wet op de kansspelen gewijzigd. De kansspelautoriteit krijgt tot taak het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen en het geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving van die wet- en regelgeving. Om de kansspelautoriteit effectief te kunnen laten optreden is het noodzakelijk om deze toe te rusten met een adequaat en proportioneel handavingsinstrumentarium. Daarom bevat dit wetsvoorstel naast de instelling van de kansspelautoriteit, regels op het gebied van de intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving, waaronder de introductie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Voorts wordt in het onderhavige wetsvoorstel, mede op aandringen van de Tweede Kamer, voor bepaalde vergunninghouders die kansspelen aanbieden waaraan bijzondere verslavingsrisico's zijn verbonden, zoals casinospelen en kansspelautomaten, de verplichting opgenomen een beleid op het gebied van preventie van kansspelverslaving te voeren. In dit verband wordt gewezen op het nieuwe – algemene – artikel 4a waarin wordt geregeld dat de houders van vergunningen op grond van de Wet op de kansspelen de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om kansspelverslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen en op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten. Dit artikel geeft de minister van Justitie voorts de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot deze onderwerpen. De minister van Justitie is en blijft, ook na de instelling van de kansspelautoriteit, verantwoordelijk voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid. Bij de verlening van vergunningen zal de kansspelautoriteit dan ook moeten handelen binnen de door de minister gegeven kaders.

Regulering van de wervings- en reclame-uitingen geschiedt thans door middel van de op 15 februari 2006 in werking getreden gedrags- en reclamecode kansspelen die door de gezamenlijke vergunninghouders, inclusief de VAN-branche-organisatie, op verzoek van de minister van Justitie tot stand is gebracht. Deze nieuwe bepaling biedt een grondslag om regels te stellen ten aanzien van de inhoud, de doelgroep en de hoeveelheid en wijze van de uitingen. In voorkomende situaties kunnen regels worden gesteld. Deze regels kunnen verboden en beperkingen ten aanzien van wervings- en reclame-uitingen bevatten.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt een aantal bepalingen in de Wet op kansspelen in overeenstemming te brengen met de praktijk. Bij koninklijk besluit van 23 februari 2004 (Stb. nr. 78) is de zorg voor de Wet op de kansspelen van de minister van Economische Zaken aan de minister van Justitie overgedragen. Ingevolge dit besluit is de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid, de regelgeving en de uitvoering in het kader van Titel IVb (Casinospelen) en Titel Va (Speelautomaten) van de huidige Wet op de kansspelen naar het ministerie van Justitie overgegaan. Bij koninklijk besluit van 19 februari 2005 houdende overdracht van de zorg voor de Wet op de kansspelen (Stb. 97) is de verantwoordelijkheid

voor het beleid, de regelgeving en de uitvoering in het kader van Titel II (De staatsloterij), Titel IIA (De instantloterij), Titel III (Sportprijsvragen), Titel IVA (De lotto) en Titel IV (De totalisator) van de Wet op de kansspelen overgedragen van respectievelijk de minister van Financiën, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de minister van Justitie.

Hiermee is de verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid volledig bij het ministerie van Justitie geconcentreerd. Daarmee is een decennialange maatschappelijke en politieke discussie afgerond. Met dit wetsvoorstel zal de wettekst aan de feitelijke situatie aangepast worden.

Het ministerie van Financiën blijft verantwoordelijk voor het beheer van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS) en de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino). Dit is een gevolg van het kabinetsbeleid om het financieel beheer van alle staatsdeelnemingen te concentreren bij het ministerie van Financiën en om een scheiding aan te brengen tussen de beleidsverantwoordelijkheid en de financiële beheerstaken. De minister van Financiën blijft verantwoordelijk voor het beheer van deze kansspelaanbieders. Dit komt tot uiting in de statuten van genoemde organisaties.

De uitvoerende taken wordt toebedeeld aan de kansspelautoriteit. Naast het streven tot scheiding van beleid en uitvoering wordt eveneens voorkomen dat in relatie tot de staatsdeelnemingen SENS en Holland Casino de overheid naast speler ook spelbepaler zou zijn. Hiermee wordt (de schijn van) belangenverstrengeling voorkomen.

Voorts wijs ik erop dat er op dit moment een wetsvoorstel in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven is ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09 32 038, nr. 2). In dat wetsvoorstel wordt geregeld dat in de Wet op de kansspelen Titel V. Prijsvragen, vervalt. Tevens wordt de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten afgeschaft. Hiermee wordt overbodige regeldruk weggenomen. Tot slot is onlangs een wetsvoorstel Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning ter consultatie aangeboden. De van rechtswege verleende vergunning houdt in dat de overschrijding van een beslistermijn door een bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een positieve beslissing op de vergunningaanvraag (ook wel *lex silencio positivo* (LSP) genoemd). Dit is één van de instrumenten waarmee het kabinet tijdige besluitvorming op vergunningaanvragen wil bevorderen. Het wetsvoorstel regelt de invoering van LSP met betrekking tot een aantal vergunningen die op grond van de Wet op de kansspelen kunnen worden verleend. Het betreft ten eerste vergunningen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, (goede doelenloterijen) voorzover deze worden verleend door respectievelijk burgemeester en wethouders en de minister van Justitie. Bij deze laatste categorie gaat het uitsluitend om de vergunningen die worden verleend voor zogenaamde incidentele kansspelen. Voorts wordt voor enkele vergunningstelsels in Titel VA (Speelautomaten) de LSP ingevoerd. Het betreft achtereenvolgens de aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen (artikel 30c, eerste lid, onder a), de vergunning tot het exploiteren van speelautomaten (artikel 30h, eerste lid) en de toelating van een model voor speelautomaten (artikel 30o, eerste lid).

## **2. Intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving**

### *Intensivering toezicht*

Met de concentratie van de kansspeltaken bij het ministerie van Justitie is deels een einde gekomen aan de versnippering van het toezicht, maar feit blijft dat het huidige toezicht (te) weinig slagkracht heeft. Bij zowel het College van toezicht op de kansspelen, het ministerie, als de gemeenten ontbreekt een adequaat en proportioneel instrumentarium om te interveniëren. Intensivering van het toezicht is mede nodig vanwege allerlei

maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen. Met dit wetsvoorstel wordt het toezicht op kansspelen geïntensiveerd. Het toezicht richt zich op de naleving van de wet- en regelgeving en de vergunningen. Het betreft dus toezicht op vergunninghouders, maar ook op aanbieders van illegale kansspelen.

De toezichthoudende taken worden op grond van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk geconcentreerd bij één instantie, de kansspelautoriteit. Overigens blijven de gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de door hun afgegeven vergunningen. Het toezichtinstrumentarium wordt uitgebreid, voor zowel de gemeenten als de kansspelautoriteit. Daarnaast zal de kansspelautoriteit fungeren als kennis- een voorlichtingscentrum op het terrein van de kansspelen.

#### *Intensivering handhaving*

In het kader van het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, één van de doelstellingen van het kansspelbeleid, is de laatste jaren veel aandacht besteed aan de intensivering van de handhaving van de Wet op de kansspelen en de opsporing van illegale kansspelen. De intensivering van de handhaving is mede ingegeven door het rapport «Verkeerd Gokken» uit 2001. Eén van de belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek naar de aard en omvang van het kansspelaanbod was de noodzaak van een gecombineerde aanpak van illegale kansspelen door politie, justitie en bestuur. In de eerste voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II 2001/02, 24 036 en 24 557, nr. 257) is het integrale handhavingsbeleid op het gebied van de kansspelen uiteengezet. Dit handhavingsbeleid wordt sindsdien voortgezet. Hierbij gaat het om een combinatie van strafrechtelijke opsporing door de politie, vervolging door het openbaar ministerie, fiscaalrechtelijk optreden door de Belastingdienst, bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten, en zelfregulering door het bedrijfsleven. Per illegaal kansspel wordt beoordeeld welke aanpak het meest effectief en opportuun is, en welke partners bij een dergelijke aanpak betrokken zijn. Illegale kansspelen die op grote schaal worden georganiseerd en/of in hoge mate leiden tot sociale en maatschappelijke problemen worden met voorrang aangepakt. Deze aanpak heeft succes en wordt voortgezet.

In de tweede voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280) is evenwel geconstateerd dat de huidige handhavingsaanpak een aantal zwakke plekken heeft. Ten eerste ontbreken adequate instrumenten voor handhaving. De huidige bestuurlijke handhavingsmogelijkheid (intrekking van de vergunning) is beperkt tot het legale aanbod. Daarnaast is dit met het oog op de aard van de overtreding vaak een te zwaar middel, waardoor er geen effectieve handhaving mogelijk is. Op grond van de huidige Wet op de kansspelen kan tegen illegaal aanbod van kansspelen slechts strafrechtelijk opgetreden worden. Omdat de politie en het openbaar ministerie slechts over beperkte capaciteit beschikken, kan lang niet in alle gevallen worden opgetreden waarin dit wenselijk zou zijn. In de huidige aanpak wordt in dit gemis deels voorzien door zoveel mogelijk gebruik te maken van de bevoegdheden van de Belastingdienst, die in een aantal gevallen tegen illegale kansspel aanbieders kan optreden door een aanslag op grond van de Wet kansspelbelasting op te leggen en eventuele aanvullende maatregelen te treffen, zoals het leggen van beslag. De Belastingdienst vervult op dit moment tevens een initiërende en coördinerende rol bij de aanpak van illegale kansspelen. Deze rol wordt door de kansspelautoriteit overgenomen. Het wetsvoorstel strekt ertoe de handhaving van kansspelen te intensiveren. Daartoe wordt conform de uitgangspunten van de tweede voortgangsrapportage kansspelen de kansspelautoriteit voorzien van een adequaat en effectief handhavingsinstrumentarium.

Eind 2009 is het rapport «Aard en omvang van het aanbod van illegale kansspelen in Nederland»<sup>1</sup> naar de Tweede Kamer gestuurd. Uit het onderzoek blijkt dat kansspelen via internet van de onderzochte illegale kansspelen de hoogste spelopbrengst, de hoogste deelname, de hoogste spelfrequentie en de hoogste gemiddelde winst en het hoogste gemiddelde verlies hebben. Verder valt uit het onderzoek op te maken dat het kanalisatiebeleid werkt: bij kansspelen waarbij legaal aanbod bestaat, is het illegale aanbod kleiner. Actieve handhaving blijft hierbij wel nodig. Een van de beleidsinitiatieven die hierop aansluiten is de oprichting van de kansspelautoriteit.

De Adviescommissie kansspelen via internet<sup>2</sup> zal met een voorstel komen voor een mogelijk wettelijk regime voor kansspelen via internet. Naast de aard en omvang van het illegale aanbod van kansspelen via internet, zal de adviescommissie specifieke aandacht schenken aan de consequenties voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid, de eventuele wijze van vergunningafgifte, soortgelijke ontwikkelingen in andere lidstaten van de Europese Unie en de bescherming van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en jongvolwassenen.

### 3. Preventie van kansspelverslaving

Niet alle kansspelvormen brengen evenveel risico's met zich mee op het gebied van kansspelverslaving. Uit het onderzoek naar de aard en omvang van de kansspelproblematiek in Nederland blijkt dat het grootste risico op het ontstaan van kansspelverslaving zich voordoet bij de zogenoemde «short odd» spelen, zoals casinospelen en het spelen op kansspelautomaten.<sup>3</sup>

Op dit moment bestaat er geen wettelijke plicht voor vergunninghouders voor het organiseren van casinospelen of voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in de horeca of speelhallen om maatregelen te treffen om kansspelverslaving te voorkomen (met uitzondering van de in art. 30d, vierde lid, sub b, van de Wok opgenomen eis dat bedrijfsleiders en beheerders van genoemde inrichtingen dienen te beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving). Maatregelen om de speler te beschermen en verslaving te voorkomen zijn hoofdzakelijk gerealiseerd via het opstelbeleid (onder andere via allerlei technische voorschriften). Wel bevatten alle vergunningen voor landelijke kansspelen een gelijkkluidend voorschrift over preventie van gokverslaving: de vergunninghouder dient zorg te dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om onmatige deelneming aan de georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Op grond van artikel 15 van de Beschikking casinospelen 1996 draagt Holland Casino de zorg voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en treft de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om onmatige deelneming aan de door Holland Casino georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Holland Casino geeft in de praktijk invulling aan deze zorgplicht door middel van haar preventiebeleid kansspelverslaving (dat voorziet in een stelsel van toegangsbeperkingen en -verboden). Bij Holland Casino is de eerste fase de zogenaamde «signaleringsfase». In deze fase ontstaat bij Holland Casino het vermoeden dat bij een gast sprake is van ontwikkeling van kansspelverslaving. De signalering kan gedaan worden door medewerkers van Holland Casino, de gast zelf of familie van de gast of door een objectieve signaleringsfactor van Holland Casino (o.a. indien de bezoekfrequentie boven één keer per week ligt). In dat geval wordt een zogenaamd kansspelverslavingsgesprek gevoerd, waarin gewezen wordt op de mogelijkheid om een vrijwillig entreeverbod of bezoekbeperking bij Holland Casino aan te vragen.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 103.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2008–2009, 24 557, nr. 100.

<sup>3</sup> Rapport «Verslinderd aan meer dan een spel» (CVO, 2005).

Op grond van artikel 5 van het Speelautomatenbesluit 2000 is geregeld dat bedrijfsleiders en beheerders van hoogdrempelige inrichtingen en speelautomatenhallen over een bewijsstuk moeten beschikken waaruit blijkt dat zij voldoende kennis en inzicht hebben met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Sommige exploitanten van speelhallen treffen in de praktijk echter op vrijwillige basis maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van kansspelverslaving.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt in het onderhavige wetsvoorstel, zoals hiervoor onder 1. reeds nader is toegelicht, een zorgplicht tot het voeren van een effectief preventiebeleid op het gebied van kansspelverslaving opgenomen. Hiermee ontstaat een wettelijke plicht voor vergunninghouders om een verslavingsbeleid te voeren. Die plicht wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving en kan per soort spel verschillen. Het ligt voor de hand dat organisatoren van casinospelen en exploitanten van speelhallen zwaardere maatregelen zullen moeten treffen dan die in de horeca. Bij die laatste categorie wordt bijvoorbeeld gedacht aan de plicht tot het aanwezig hebben van foldermateriaal. De kansspelautoriteit zal erop toezien dat hieraan wordt voldaan.

#### **4. Positionering kansspeltaken**

Op het gebied van de kansspelen zijn de volgende taken te onderscheiden: uitvoering, toezicht en handhaving. De uitvoeringstaak op het gebied van de kansspelen bevat het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten en het geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De toezichttaak omvat het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de vergunningen. Naast uitvoerende en toezichthoudende taken is sprake van handhaving van de wet- en regelgeving. Daarvoor worden in het wetsvoorstel de volgende bestuurlijke handhavinginstrumenten geïntroduceerd: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Het strafrecht is het sluitstuk van de handhaving. Bij de strafrechtelijke handhaving speelt ook de bestuurlijke strafbeschikking een rol. Voorgesteld wordt al deze taken te laten uitoefenen door de kansspelautoriteit. Om te voorkomen dat toezicht en handhaving door elkaar gaan lopen zal binnen de kansspelautoriteit een functioneel onderscheid tussen deze taken worden aangebracht.

De bestaande bevoegdheden van gemeenten met betrekking tot uitvoering, toezicht en handhaving blijven ongewijzigd. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de bestuurlijke boete voor gemeenten geïntroduceerd. Op die manier kunnen de gemeenten zelf optreden tegen overlastveroorzakende overtredingen in de kanspelsector in de eigen gemeente.

Uit het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» (commissie-Kohnstamm, 2004) en het kabinetsstandpunt hierop (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20) blijkt dat in beginsel de rijkstaken onder ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden uitgevoerd. Instelling van een nieuw zelfstandige bestuursorgaan (hierna: zbo) en handhaving van de reeds bestaande is mogelijk, maar de instellingsmotieven voor een zbo moeten restrictief worden toegepast.

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) in werking getreden. Door inwerkingtreding van deze wet zijn de bepalingen daarvan automatisch van toepassing op nieuw in te stellen zbo's. Met de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's is een wettelijk kader ontstaan voor toetsing van de instellingsmotieven van (bestaande en nieuwe) zbo's en voor de te voorziene bevoegdheidsverdeling tussen de verantwoordelijke minister en het bestuur van het zbo.



Een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, maar de minister draagt wel stelselverantwoordelijkheid voor het beleid. Om die reden dient de minister te (kunnen) bewaken dat dit stelsel en de uitvoering, het toezicht en de handhaving als onderdeel daarvan, goed functioneren. Op grond van de Kaderwet zbo's kan slechts in een beperkt aantal gevallen een zbo in het leven worden geroepen. Artikel 3 geeft een limitatieve opsomming. Een zbo kan uitsluitend worden ingesteld indien:

1. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (het onafhankelijkheidsmotief);
2. er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (motief van regelgebonden uitvoering);
3. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht (het participatiemotief).

Anders gezegd: een zbo kan alleen worden ingesteld als er sprake is van óf noodzaak van onafhankelijkheid van de minister, óf de wenselijkheid van een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van andere (maatschappelijke) organisaties, óf om de minister te ontlasten van uitvoeringsbeslissingen waarbij beleidsmatige overwegingen en dus het gebruik van discretionaire bevoegdheden geen rol kunnen en mogen spelen.

Voor de instelling van een nieuw zbo is alleen het eerste motief (onafhankelijkheid) van overwegend belang. Het tweede motief (regelgebonden uitvoering) kan, gelet op het kabinetsstandpunt op het rapport Kohnstamm alsmede het advies van het begeleidingsteam Kaderwet zbo's, een aanvullende rol spelen.

In onderstaand schema worden de instellingsmotieven aan de hand van de verschillende kansspeltaken nader uitgewerkt.

	Onafhankelijkheidsmotief	Regelgebonden uitvoering	Participatiemotief
Uitvoerende taken	Ja, er is sprake van vergunningverlening ten aanzien van de overheidsmonopolies voor casinospelen en de staatsloterij.	Ja, er is sprake van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (met name op het gebied van speelautomaten)	Nee.
Toezichthoudende taken	Ja, er is sprake van toezichthoudende taken ten aanzien van de overheidsmonopolies voor casinospelen en de staatsloterij.	Ja, er is sprake van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (met name op het gebied van speelautomaten).	Nee.
Handhavingstaken	Ja, er is sprake van handhavende taken ten aanzien van de overheidsmonopolies voor casinospelen en de staatsloterij.	Nee. Hoewel er gevallen zijn waarin strikt regelgebonden handhaving denkbaar is, zal over het algemeen toch sprake zijn van het gebruik van discretionaire bevoegdheden bij de handhaving.	Nee.

Met name het onafhankelijkheidsmotief is van doorslaggevende betekenis voor de keuze voor een zbo. Als uitvoering, toezicht en handhaving intern zouden worden geregeld, is (de schijn van) belangenverstrengeling niet ondenkbaar. In de kansspelsector is de overheid zowel vergunningverlener als belanghebbende (ontvanger) van de opbrengsten van de monopolisten (Holland Casino en de Staatsloterij). De overheid zou dan speler en spelbepaler zijn en kan dan in een lastig parket komen als het gaat om het uitvoeren van bovengenoemde taken. Het extern positioneren van de taken en de vermindering van ministeriële bevoegdheden zal (de schijn van) belangenverstrengeling voorkomen of zelfs doen opheffen. Het zal tevens de transparantie ten goede komen. Conform de uitgangspunten van het Programma «Een ander Justitie» inzake de scheiding van beleid en uitvoering, behoren beleidstaken bij het kerndepartement als onlosmakelijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat hier

om klassieke beleidsverantwoordelijkheden. Daarbij kan worden gedacht aan de beleidsontwikkeling en de vertaling daarvan in regelgeving, het (laten) uitvoeren van onderzoek en evaluaties, het inwinnen van (strategisch) advies en het instellen en begeleiden van onafhankelijke commissies met betrekking tot beleidsadvisering, het onderhouden van contacten met relevante actoren in de beleidsomgeving, onder meer de verslavingszorg, de handhavende- en toezichthoudende instanties, consumentenorganisaties, vergunninghouders, diverse branche-organisaties, gemeenten en de VNG. Deze taken blijven binnen het ministerie belegd. Hoewel het tweede instellingsmotief (regelgebonden uitvoering) slechts een aanvullende rol speelt bij het instellen van een nieuw zbo, dient deze hier niet onvermeld te blijven. Met name op het gebied van de speelautomaten, meer in het bijzonder de vergunning voor het exploiteren van speelautomaten, is er immers sprake van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid de wettelijke taken adequaat uit te voeren zal echter ook de kansspelautoriteit een beleidstaak hebben (uitvoeringsbeleid) alsmede een taak tot het entameren van onderzoek naar de uitvoering van kansspelen. Om het risico van overlapping met de taken van het ministerie te voorkomen is het van belang dat er een goede taakafbakening wordt gerealiseerd op dit punt. Afspraken hierover worden vastgelegd in convenanten. Ten behoeve van de afstemming vindt periodiek overleg plaats tussen het ministerie en de kansspelautoriteit.

Overigens wordt met externe positionering van de kansspeltaken niet afgedaan aan de gewenste terughoudendheid bij het vormen van nieuwe zbo's. Tegelijk met de instelling van de kansspelautoriteit wordt het College van toezicht op de kansspelen, dat ook een zelfstandig bestuursorgaan is, immers opgeheven. Van een extra zbo is dus geen sprake.

## **5. Kansspelautoriteit**

### *Inrichting*

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van de kansspelautoriteit. Bij de organisatie van het toezicht zal worden uitgegaan van de zes uitgangspunten van de kaderstellende visie op toezicht 2005 (Minder last, meer effect, Kamerstukken II 2005/06 27 831, nr. 15).

Ten eerste wordt de onafhankelijkheid van het toezicht voor een belangrijk deel gewaarborgd door de kansspelautoriteit extern te positioneren. Ten tweede brengt het principe van de transparantie mee dat de kansspelautoriteit zoveel mogelijk openheid van zaken zal moeten geven, onder andere door actieve openbaarmaking van de eigen rapportages. Ten derde impliceert het principe van de professionaliteit een constante ontwikkeling van de toezichtprofessie door scholing van eigen personeel alsmede van andere relevante toezichthouders. Ten vierde zal ingezet worden op samenwerking met andere toezichthouders, brancheorganisaties en bedrijven om de toezichtlast zoveel mogelijk te beperken. Op het terrein van de handhaving krijgt de kansspelautoriteit een initiërende en coördinerende rol. Ten vijfde zal de slagvaardigheid van de handhaving door de kansspelautoriteit naar verwachting een impuls krijgen door toepassing van nieuwe (bestuurlijke) sancties zoals de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, en in het kader van de OM-afdoening de bestuurlijke strafbeschikking. Ten zesde zal door een grotere selectiviteit van de inspectiecapaciteit de gerichte inzet daarvan geschieden aan de hand van een handavingsplan met bijbehorende beleidsregels. Bij de ontwikkeling en uitvoering daarvan zal nauw worden samengewerkt met het openbaar ministerie en andere bij de handhaving betrokken organisaties zoals Verispect (de toezichthouder op speelautomaten) en gemeenten.



Het orgaan van de kansspelautoriteit wordt gevormd door de raad van bestuur. Deze krijgt de volgende taken: uitvoering, toezicht en handhaving op het gebied van de kansspelen. Uit de Kaderstellende visie op toezicht volgt dat toezicht en handhaving niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie hoeven te worden uitgeoefend. Echter, door deze taken bij één organisatie te beleggen wordt voorkomen dat een versnippering van kennis en expertise optreedt. Binnen de organisatie zal een functionele scheiding van taken aangebracht worden. Het gebruik van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten vereist namelijk bepaalde waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger, zoals de mogelijkheid van beroep in twee instanties en het recht op een onafhankelijke rechter. Ook wordt binnen de organisatie gewaarborgd dat de uitvoering (de vergunningverlening) en het toezicht onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd.

De raad van bestuur bestaat uit ten hoogste drie personen, waaronder een voorzitter. Benoeming vindt plaats aan de hand van specifieke deskundigheid. Voor de feitelijke uitvoering van de taken wordt de raad van bestuur bijgestaan door de medewerkers van de kansspelautoriteit, in het bijzonder de directeur en de staf. De overige medewerkers zullen worden verdeeld over afdelingen die zich gaan bezighouden met: voorlichting en informatievoorziening, vergunningverlening en toezicht, opsporing en sanctionering en juridische zaken. In totaal zal het personeel van de kansspelautoriteit bestaan uit circa 30–35 fte. Op het personeel in dienst van de kansspelautoriteit zijn de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij de ministeries van overeenkomstige toepassing. Met de medewerkers van het secretariaat van het College van toezicht op de kansspelen zijn inmiddels gesprekken gevoerd over het desgewenst kunnen instromen bij de kansspelautoriteit.

De kansspelautoriteit krijgt rechtspersoonlijkheid, zodat op eigen titel – dat wil zeggen los van de rechtspersoon Staat der Nederlanden – aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan worden deelgenomen. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit krijgt daardoor de mogelijkheid zelfstandig contracten te sluiten en personeel aan te nemen, wat, mede gelet op het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling, voor het onafhankelijk verrichten van de publieke taak van belang is. De vermogensrechtelijke bevoegdheden kunnen overigens uitsluitend worden uitgeoefend ter verwezenlijking van de bestuurstaak van de kansspelautoriteit: zie artikel 14 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

#### *Sturing en toezicht*

De minister van Justitie draagt stelselverantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid en dient te bewaken dat dit goed functioneert. Om te verzekeren dat de minister ten aanzien van twee voor dit beleid belangrijke onderwerpen, te weten het voorkomen van kansspelverslaving en wervings- en reclame activiteiten, is in het wetsvoorstel in artikel 4a een algemene bevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om deze taak uit te voeren en indien nodig, het beleid van de kansspelautoriteit bij te sturen. Binnen de door de minister gestelde regels behoudt de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de ruimte om de taak naar eigen inzicht uit te oefenen.

Daarnaast heeft de minister van Justitie bevoegdheden die volgen uit de Kaderwet zbo's, die algemene regels bevat ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet zbo's voorziet onder meer in de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag en bepalingen inzake financieel toezicht. De raad van bestuur heeft een algemene plicht tot het verschaffen van inlichtingen die de minister nodig heeft om verantwoording aan de Staten-Generaal te kunnen afleggen en goed toezicht op de raad van bestuur te kunnen houden. Ten aanzien van de sturings- en toezichtsbevoegdheden van de

minister heeft de raad van bestuur de verplichting de minister goede informatie te verschaffen. Zo moet de raad van bestuur jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening uitbrengen waarin verantwoording wordt afgelegd over de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag wordt aan de minister en het parlement gezonden. Ten aanzien van het financieel toezicht bepaalt de Kaderwet zbo's dat het zbo jaarlijks voor een door de minister vastgestelde datum de begroting stuurt voor het daarop volgende jaar.

Tevens beschikt de minister van Justitie over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door de raad van bestuur. Het gaat hier om algemene beleidsregels, waarin de minister aangeeft op welke wijze hij vindt dat de taakuitoefening moet plaatsvinden. Deze beleidsregels kunnen onder meer betrekking hebben op de inhoud en wijze van de vergunningverlening, het toezicht daarop, de handhaving daarvan en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de overlegverplichting tussen raad van bestuur en minister. In het bijzonder kan worden gedacht aan zaken die het kansspelbeleid direct raken, zoals het vestigingsbeleid met betrekking tot casino's (waaronder het maximaal aantal casino's) en het maximaal aantal trekkingen bij landelijke loterijen.

Daarnaast voorziet de Kaderwet zbo's in een taakverwaarlozingsregeling. De minister kan voorzieningen treffen als de raad van bestuur zijn taken ernstig verwaarloost. Daarbij kan worden gedacht aan het tijdelijk zelf uitvoeren van een zbo-taak door de minister of deze taak opdragen aan een ander zbo. Bovendien voorziet de Kaderwet zbo's in de mogelijkheid besluiten van de raad van bestuur te vernietigen, indien deze bijvoorbeeld vergaande risico's met zich zouden brengen voor het restrictieve kansspelbeleid. Het gebruik van deze bevoegdheden is nader geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Tenslotte heeft de minister nog een aantal bevoegdheden voortvloeiend uit de Kaderwet zbo's die van invloed zijn op het functioneren van de raad van bestuur. Hierbij kan worden gedacht aan het vaststellen van de bezoldiging van de bestuursleden, het benoemen en ontslaan van de bestuursleden, het goedkeuren van het bestuursreglement en het goedkeuren van tarieven (leges).

#### *Taakafbakening*

Ingevolge de Wet op de kansspelen hebben ook gemeenten uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taken op het gebied van de kansspelen. Deze blijven ongewijzigd. Op grond van de Wet op de kansspelen kunnen burgemeester en wethouders vergunning verlenen voor incidentele loterijen en prijsvragen, beide met een prijzengeld van ten hoogste € 4500, of voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen of speelhallen. Daarnaast geldt er een bijzonder regime, met toepassing van een meldingsplicht, voor zogenaamde «kleine kansspelen», zoals bingo.

Op basis van de Gemeentewet hebben gemeenten diverse sanctiemogelijkheden bij overtreding van regels die door de gemeente worden uitgevoerd, zoals de toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom. Op grond van de huidige Wet op de kansspelen hebben gemeenten slechts de mogelijkheid een door hen verleende vergunning in te trekken. Dit is een zwaar middel dat vaak niet in verhouding staat tot de overtreding. Op grond van dit wetsvoorstel krijgen gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijke boeten op te leggen voor de door hun verleende kansspelvergunningen. Op die manier krijgen gemeenten een handhavingsinstrument in handen waarmee adequaat en proportioneel kan worden opgetreden tegen overtreding van vergunningen die door gemeenten zijn verleend.

De Consumentenautoriteit houdt vanuit haar verantwoordelijkheid toezicht op aan kansspelen verwante zaken. De Consumentenautoriteit heeft aangegeven graag samen te werken met de kansspelautoriteit om de toezichtslast zoveel mogelijk te beperken. Tussen de kansspelautoriteit en de Consumentenautoriteit worden afspraken gemaakt over een goede taakafbakening. Dit geldt ook voor de Reclame Code Commissie en het Commissariaat voor de Media.

Op dit moment is de Belastingdienst naast de inning van de kansspelbelasting betrokken bij de handhaving ten aanzien van illegale kansspelen. De initiërende en coördinerende rol op lokaal/regionaal niveau wordt door de kansspelautoriteit van de Belastingdienst overgenomen. Met de Belastingdienst worden afspraken gemaakt over de aanpak van het illegale aanbod van kansspelen en de bijdrage van de Belastingdienst hieraan. Behoud van de relevante kennis, ervaring en contacten bij de Belastingdienst, politie en gemeenten speelt daarbij een belangrijke rol.

Met het openbaar ministerie wordt een handavingsarrangement opgesteld over de strafrechtelijke handhaving.

Naast de uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taak op het gebied van de kansspelen heeft de kansspelautoriteit ook een rol in informatievoorziening en voorlichting. Deze laatste taak betreft het gevraagd en ongevraagd geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Als onderdeel daarvan zal, in nauw overleg met verslavingsinstellingen, professionele voorlichting worden gegeven over het voorkomen en herkennen van kansspelverslaving.

Omdat gemeenten verantwoordelijk blijven voor toezicht op en handhaving van de door hen te verstrekken kansspelvergunningen zal in het kader van informatievoorziening ook worden gewerkt aan het ontwikkelen van een nieuw programma van deskundigheidsbevordering gericht op toezicht en handhaving door gemeenten.

Om op de hoogte te blijven van alle relevante internationale ontwikkelingen zal worden geïnvesteerd in het ontwikkelen en onderhouden van een internationaal netwerk. Daarbij kan worden gedacht aan contacten met de Europese Commissie, het Gambling Regulators European Forum (GREF) en bevoegde overheden binnen en buiten Europa.

## **6. Introductie bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving-instrumenten**

### *Algemeen*

Bij de keuze voor het handavingsinstrumentarium is acht geslagen op de bij brief van de minister van Justitie van 8 november 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30). Tevens is hierbij betrokken de op 31 oktober 2008 uitgebrachte kabinetsnotitie sanctiestelsels die door de minister van Justitie bij gelegenheid van de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke boete fout parkeren is aangekondigd en de antwoorden van de minister van Justitie op de vragen van de Eerste Kamer naar aanleiding van de kabinetsnotitie sanctiestelsel (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D). Deze nota bevat een geactualiseerde visie op de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctieering. In de nota wordt een aantal elementen genoemd dat van belang is bij de keuze van een sanctiestelsel. De afweging is onder meer afhankelijk

van de vraag of er sprake is van een besloten of een open context, of het bestuursorgaan over voldoende professionaliteit beschikt, de ernst van de overtreding en of al dan niet ingrijpende bevoegdheden nodig zijn voor het constateren van overtredingen.

Ten aanzien van kansspelen is zowel sprake van een besloten als een open context. De besloten context is van toepassing op situaties waarin aanbieders op een legale manier kansspelen aanbieden doordat zij beschikken over een vergunning om kansspelen aan te bieden. De open context is van toepassing op situaties waarin aanbieders zonder vergunning kansspelen aanbieden.

Een besloten context wijst op handhaving op bestuursrechtelijke wijze door bijvoorbeeld de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is binnen de besloten context functioneel en kan de andere bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten kracht bijzetten. Bovendien biedt de bestuurlijke boete soms snellere en eenvoudiger mogelijkheden dan bijvoorbeeld een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

De open context wijst op strafrechtelijke handhaving, waar mogelijk in de vorm van een bestuurlijke strafbeschikking. Het illegale aanbod kent een grote diversiteit. Hieronder valt zowel een bedrijf dat zich niet houdt aan de gedragscode promotionele kansspelen als een criminele organisatie die naast allerlei illegale activiteiten ook een illegaal casino of loterij exploiteert. Vanwege deze verwevenheid van kansspelen met andere criminaliteit is het klassieke strafrecht het sluitstuk van de handhaving. Het openbaar ministerie is op dit moment ook al bij de strafrechtelijke handhaving van kanswetgeving betrokken.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor zowel een bestuursrechtelijk als een strafrechtelijk sanctiestelsel. De keuze voor invoering van twee verschillende sanctiestelsels wordt gerechtvaardigd doordat de Wet op de kansspelen uit twee verschillende contexten bestaat. De bestuursrechtelijke handhaving van het legale aanbod van kansspelen door oplegging van de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete. De strafrechtelijke handhaving van het illegale aanbod van kansspelen in de vorm van de bestuurlijke strafbeschikking. Het klassieke strafrecht blijft sluitstuk van de handhaving.

Terecht signaleert de Raad van State dat uit het voorstel, zoals voorgelegd aan de Raad, blijkt dat ten aanzien van een klein aantal voorschriften zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd. Het betrof de artikelen 30m en 30t, eerste, tweede en vijfde lid over, respectievelijk, het vervaardigen en invoeren van speelautomaten die niet overeenstemmen met een door de minister van Economische zaken toegelaten model, het verhandelen, exploiteren of aanwezig hebben van dergelijke speelautomaten, het op zodanige wijze aanbrengen van wijzigingen in of aan een speelautomaat dat deze niet meer voldoet aan het toegelaten model en het uitkeren van prijzen of premies op grond van het behaalde spelresultaat op een behendigheidsautomaat. Het onderscheid tussen open en besloten context biedt, zoals de Raad opmerkt bij de keuze tussen de beide sanctiestelsels in deze gevallen geen uitkomst nu het onderscheid tussen handelen in strijd met een vergunning of handelen zonder een vergunning niet kan worden gemaakt. Gelet op de aard van de door overtreding van deze voorschriften gemaakte inbreuken – goed vergelijkbaar met de situatie waarin op zichzelf vergunbare activiteiten zonder vergunning worden ondernomen – wordt de bedreiging van deze overtredingen door louter een strafrechtelijke sanctie bij nader inzien passend geacht.

#### *Bestuurlijke handhaving*

Op grond van de huidige Wet op de kansspelen is het slechts mogelijk de verleende vergunning in te trekken, indien een overtreding is begaan. Dit instrument staat niet in verhouding tot lichtere overtredingen. Dit zware middel zou slechts in het uiterste geval moeten worden toegepast. Het

opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is tot op heden beperkt tot de speelautomatentitel.

Omdat het mogelijk moet zijn een passende sanctie op te leggen afhankelijk van de zwaarte van de overtreding, wordt in het wetsvoorstel een algemeen bestuurlijk handavingsinstrumentarium geïntroduceerd: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Deze instrumenten kunnen snel en slagvaardig worden ingezet, bijvoorbeeld bij overtreding van reclameregels door middel van het uitzenden van radio- en televisiespotjes. Gelet op toekomstige uitzendingen is snel ingrijpen nodig om de schade te beperken of strafbare feiten te voorkomen. Dit kan door middel van het opleggen van een dwangsom. Bij handhaving van regels over speelautomaten kan, gelet op het fysieke karakter, bestuursdwang een effectief sanctiemiddel zijn.

De introductie van de bestuurlijke boete voor zowel de raad van bestuur van de kansspelautoriteit als gemeenten sluit aan bij de besloten context van dit wetsvoorstel. De kansspelautoriteit kan door het opleggen van een bestuurlijke boete optreden tegen handelingen in strijd met de door de kansspelautoriteit verstrekte vergunningen. Door het introduceren van de bestuurlijke boete voor gemeenten wordt gemeenten een zelfstandige bevoegdheid gegeven om op te kunnen treden tegen overlast in de kanspelsector. De invoering van de bestuurlijke boete voor gemeenten sluit aan bij de rol van de gemeente bij het verlenen van vergunningen. Zoals verwoord in het antwoord op de vragen van Eerste Kamer naar aanleiding van de kabinetsnotitie sanctiestelsels (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D) is het ook logisch om voor de oplegging van (lichtere) sancties aan te sluiten bij de al bestaande verbinding. Op die manier worden burgers en bedrijven niet nog met een andere (strafrechtelijke) instantie geconfronteerd. Naast het feit dat de gemeenten zijn belast met de uitvoering (vergunningverlening) worden zij nu ook beter toegerust voor de handhaving.

#### *Strafrechtelijke handhaving*

De huidige Wet op de kansspelen wordt strafrechtelijk gehandhaafd. Bestraffende sancties worden in kansspelzaken langs de strafrechtelijke weg opgelegd. De afgelopen jaren varieerde het aantal zaken op jaarbasis van maximaal 152 (2002) tot 52 (2007). Er is een afnemende trend waarneembaar, die verklaarbaar is vanuit het feit dat er bij de introductie van nieuwe regels over speelautomaten in 2000 onduidelijkheden ontstonden, die door de jurisprudentie inmiddels zijn weggenomen. In grofweg de helft van de zaken wordt overgegaan tot dagvaarding. In de overige zaken volgt transactie of sepot. Processen-verbaal worden meestal aangeleverd door de politie en in een klein aantal gevallen door bijzondere opsporingsambtenaren.

Deze vorm van handhaving wordt gecontinueerd gelet op de aard van bepaalde vormen van illegaal aanbod en daaraan gerelateerde criminele activiteiten. Een voorbeeld hiervan is overtreding van het verbod om kansspelen te organiseren zonder vergunning door criminele organisaties die een illegaal casino of een illegale speelhal exploiteren waarbij verwevenheid bestaat met andere criminele activiteiten. Bij dergelijke inbreuken is de inzet van dwangmiddelen noodzakelijk en ligt dagvaarding voor de strafrechter doorgaans in de rede. Gelet op de verwevenheid van de in wet gestelde regels met dergelijke criminele activiteiten alsmede de bestaande strafrechtelijke handhaving van de huidige wet, blijft het strafrecht sluitstuk van de handhaving van de Wet op de kansspelen.

In het kader van de Wet OM-afdoening is de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. Op grond van artikel 257ba Wetboek van Strafvordering (Sv.) kan deze bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur worden toegekend. Het betreft de veralgemenisering van de huidige «transactie in handen van het bestuur» die op experimentele schaal in het milieurecht

voorkomt. Hier is een door een buitengewoon opsporingsambtenaar uitgeschreven proces-verbaal vereist.

Bij overtreding van de illegale, niet vergunbare, situaties zal een door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit op te leggen bestuurlijke strafbeschikking over het algemeen een geschikt sanctiemiddel kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de overtreding van het verbod om kansspelen te organiseren zonder vergunning. Als een zendgemachtigde belspelletjes uitzendt die in strijd zijn met de regels voor promotionele kansspelen wordt feitelijk het verbod om kansspelen te organiseren overtreden. Een dergelijke zaak zal, gelet op de aanwezige expertise goed door de kansspelautoriteit kunnen worden afgedaan.

Gaat het echter om het organiseren van kansspelen zonder vergunning door verdachten uit bijvoorbeeld het criminele circuit, dan ligt gelet op de ernst van het feit en de noodzaak tot inzet van dwangmiddelen inschakeling van het openbaar ministerie meer voor de hand. Als het feit is opgehelderd is het vervolgens aan het openbaar ministerie om te bepalen of betrokkene wordt gedagvaard om voor de strafrechter te verschijnen, dan wel – in daarvoor aanmerking komende gevallen – het feit met een door de officier van justitie uit te vaardigen strafbeschikking wordt afgedaan. Indien sprake is van verwevenheid met criminele activiteiten is klassieke strafrechtelijke handhaving meer op zijn plaats. Het openbaar ministerie kan in voorkomende gevallen dan overgaan tot de inzet van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden en uiteindelijk overgaan tot dagvaarden.

De verdere samenwerking tussen de kansspelautoriteit en het openbaar ministerie kan, in aanvulling op de voor de bestuurlijke strafbeschikking benodigde algemene maatregel van bestuur en de in artikel 257ba Sv. bedoelde beleidsregels van het openbaar ministerie, in een handhavingsovereenkomst worden vormgegeven. In dat kader zal ook aandacht besteed worden aan de afbakening met de nieuwe bestuursrechtelijke handhavingsovereenkomsten last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en bestuurlijke boete.

## **7. Rechtsbescherming**

In de huidige Wet op de kansspelen bestaan verschillende systemen van rechtsbescherming. In de meeste gevallen kan een belanghebbende beroep instellen bij de algemene bestuursrechter met hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op het gebied van de vergunningen op basis van de speelautomatentitel is thans echter beroep bij het College van beroep voor het bedrijfsleven mogelijk. Een dergelijke versnippering is onwenselijk. Bovendien is in verband met de invoering van de bestuurlijke boete het noodzakelijk beroep in alle gevallen in twee instanties mogelijk te maken.

Om die reden is er dan ook voor gekozen de normale Awb-procedure te volgen, namelijk beroep bij de algemene bestuursrechter en in hoger beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voorzover sprake is van strafrechtelijke handhaving, al dan niet via de OM-afdoening, is de strafrechter bevoegd te oordelen.

## **8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

### *8.1. Doelgroepen en omvang*

De Wet op de kansspelen richt zich ten eerste op de organisatoren van kansspelen. De organisatoren van kansspelen kunnen worden onderscheiden in organisatoren aan wie het toegestaan is kansspelen te organiseren (de vergunninghouders en de organisatoren van niet vergunningplichtige kansspelen die voldoen aan de voorwaarden) en de organisatoren van



illegale kansspelen. Die organisatoren kunnen van zowel binnenlandse als buitenlandse origine zijn. Van organiseren van kansspelen is al snel sprake: het gaat om het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen. Het aanbod van kansspelen wordt grotendeels gereguleerd door middel van monopolies of een beperkt aantal aanbieders. Voor incidentele loterijen, prijsvragen en kleine kansspelen is er geen beperking van het aantal vergunningen c.q. aanbod. Ook de speelautomatenmarkt is van oudsher een open markt.

Hieronder volgt een overzicht van de, in de context van dit wetsvoorstel, belangrijkste spelers op de kansspelmarkt.

Semi-permanente landelijke vergunningen

- Staatsloterij: een monopolie van bepaalde duur (in de praktijk onbepaalde duur);
- Instantloterij: een monopolie van bepaalde duur;
- Sportprijsvragen: een monopolie van bepaalde duur;
- Totalisator: een monopolie van bepaalde duur;
- Lotto: een monopolie van bepaalde duur;
- Casinospelen: een monopolie van bepaalde duur (in de praktijk onbepaalde duur);
- Goede doelenloterijen: (maximaal) drie vergunningen voor bepaalde duur.

Overige vergunningen:

- Incidentele loterijen met een prijzengeld boven € 4 500 (afgegeven door de minister van Justitie): geen beperking in het aantal afgegeven vergunningen (jaarlijks circa 80 vergunningen);
- Incidentele loterijen met een prijzengeld tot en met € 4 500 (afgegeven door burgemeester en wethouders) geen beperking in aantal vergunningen;
- Promotionele kansspelen: geen beperking in het aantal aanbieders (mits voldaan wordt aan in de Gedragscode Promotionele kansspelen gestelde voorwaarden);
- Speelautomaten: geen beperking in het aantal aanbieders; uitsluitend kwaliteitseisen:
  - 849 exploitatievergunningen voor speelautomaten;
  - Circa 16 000<sup>1</sup> aanwezigheidsvergunningen voor horecalocaties (ongeveer 22 500 kansspelautomaten en 6 500 behendigheidsautomaten);
  - 269 speelhalvergunningen (met ruim 15 000 kansspelautomaten en 650 behendigheidsautomaten).

Niet bekend is hoeveel vergunningen gemeenten jaarlijks voor incidentele loterijen afgeven. Ook bestaat er geen totaal beeld van de omvang van het aanbod van promotionele kansspelen. Voor prijsvragen worden op dit moment niet tot nauwelijks vergunningen afgegeven. Om overbodige regeldruk tegen te gaan wordt in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven deze vergunningplicht afgeschaft.

In 2008 is onderzoek gedaan naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Het onderzoek spitste zich toe op vijf soorten illegale kansspelen: poker, bingo, toto/lotto, gokzuilen en kansspelen via internet. In 2009 is het onderzoek afgerond. Hieruit blijkt dat circa 1 miljoen Nederlanders het jaar ervoor een illegaal kansspel speelden. De totale inzet van spelers op vijf illegale kansspelen was in het jaar voorafgaand aan het onderzoek 242 miljoen euro, hiervan gaat het grootste deel naar kansspelen via internet (180 miljoen euro). De bruto opbrengst voor de exploitanten van illegale kansspelen ligt tussen de 86 en 224 miljoen euro per jaar.

---

<sup>1</sup> Jaarverslag 2008 Toezicht op de Wet op de kansspelen (Verispect 2008).

Ten tweede richt de Wet op de kansspelen zich op deelnemers aan kansspelen. Kansspelen hebben in Nederland een hoge penetratiegraad. Uit het in 2005 in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerde onderzoek naar kansspelverslaving<sup>1</sup> blijkt dat 80% van de bevolking ooit aan een loterij heeft deelgenomen, 31% wel eens een kraslot heeft gekocht, 35% wel eens op een kansspelautomaat heeft gespeeld en een kwart van de bevolking ooit in een casino is geweest. De andere in Nederland aangeboden kansspelen zijn minder populair. Zo heeft 4% van de bevolking wel eens op paarden gewed, heeft eveneens 4% wel eens in het illegale circuit aan kansspelen deelgenomen en heeft 1% van de bevolking wel eens kansspelen via het internet gespeeld. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat het aantal kansspelverslaafden ongeveer 40 000 bedraagt. Naast de 40 000 kansspelverslaafden zijn er nog 76 000 risicospelers.

## 8.2. Handhavingsstructuur

### *Toezicht*

Onder toezicht op de naleving wordt verstaan: het verzamelen van informatie om te beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het oordelen daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Het toezicht op de naleving wordt ingevolge het wetsvoorstel opgedragen aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit en de gemeenten. De toezichtstaak van de raad van bestuur omvat het toezicht op de naleving van vergunningen. Ook het toezicht op het illegale aanbod behoort tot de taken van de raad van bestuur. Waar sprake is van gemeentelijke bevoegdheden (vergunningen met een prijzenbedrag van ten hoogste € 4 500, kleine kansspelen, aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten) blijft het toezicht op de naleving toebedeeld aan door gemeenten aangewezen ambtenaren.

De in het wetsvoorstel voorgestelde regeling voor het uitoefenen van toezicht op de naleving sluit aan bij hoofdstuk 5, titel 5.1 en 5.2 van de Awb. De toezichthouders krijgen de beschikking over alle in de artikelen 5:15 tot en met 5:20 van de Awb genoemde bevoegdheden. Het betreft het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het doen van onderzoek/opneming monsterneming, onderzoek aan vervoermiddelen en de medewerkingsplicht.

### *Bestuurlijke handhaving*

De kansspelautoriteit en gemeenten hebben de volgende bestuurlijke handhavingsbevoegdheden:

- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- bestuurlijke boete.

Een last onder bestuursdwang is ingevolge de Awb een reparatoire (herstel) sanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen indien deze niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De last onder dwangsom is eveneens een herstel-sanctie. Dit betreft een bevel (de last) aan de overtreder om iets te doen of na te laten; de dwangsom is de stok achter de deur voor het geval dit bevel niet wordt nageleefd. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie die kan worden opgelegd na overtreding van bepaalde voorschriften.

### *Last onder bestuursdwang*

In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn dat snel wordt opgetreden bij overtredingen waar sprake is van gebouwen of zaken. Met het oog daarop is het wenselijk te voorzien in de mogelijkheid van bestuursdwang

---

<sup>1</sup> Rapport Verslingerd aan meer dan een spel (CVO, 2005).

ten aanzien van een aantal overtredingen van de Wet op de kansspelen. Bij bestuursdwang hebben handhavers ingevolge afdeling 5.3 van de Awb de mogelijkheid om:

- door feitelijk handelen op te treden tegen de overtreding;
- een termijn te stellen waarbinnen de overtreder zelf de overtreding ongedaan kan maken; en
- gebouwen te verzegelen en zaken mee te nemen en op te slaan.

De handhavers kunnen daardoor direct en adequaat reageren op geconstateerde overtredingen.

Gemeenten kennen op grond van artikel 125 Gemeentewet reeds een eigen bevoegdheid tot het opleggen van bestuursdwang. Ingevolge het derde lid van deze bepaling is de burgemeester bevoegd tot handhaving van regels welke de burgemeester uitvoert.

#### *Last onder dwangsom*

Naast bestuursdwang krijgt de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om bij inbreuken op de Wet op de kansspelen een last onder dwangsom op te leggen. Afdeling 5.3.2 van de Awb (artikelen 5:31d tot en met 5:39) is hierop van toepassing. De last onder dwangsom biedt de mogelijkheid om schade voortvloeiend uit een bepaalde handelwijze te voorkomen of te beperken. Het instrument kan snel en effectief worden ingezet. Tevens kan bij constatering van een overtreding de schade beperkt worden door het voortzetten van de handeling te sanctioneren. Zo kan het opleggen van een last onder dwangsom een effectief handhaving-instrument zijn bij overtreding van de reclameregels.

#### *Bestuurlijke boete*

De raad van bestuur en gemeenten worden bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van de Wet op de kansspelen wat betreft het legale aanbod. Een bestuurlijke boete impliceert een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom door de overtreder. Grofweg bestaan twee modellen voor inrichting van een bestuurlijke-boeteregeling (zie ook de memorie van toelichting bij Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3). Deze modellen, aangeduid als model A en model B, verschillen op twee punten: de verhouding tussen en de vaststelling van de hoogte van de boete. In model A komt de bestuurlijke boete in de plaats van het strafrecht. De gedragingen waarvoor bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd, worden niet langer als strafbare feiten aangemerkt, met dien verstande dat daarop uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor het geval zich strafverzwarende omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld recidive of het toebrengen van letsel aan personen of schade aan goederen. Een strafsanctie in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete is in deze gevallen dus niet meer mogelijk. In model B daarentegen blijven de beboetbare feiten tevens strafbaar, zodat in concrete gevallen kan worden gekozen tussen het opleggen van een bestuurlijke boete of het opleggen van een strafrechtelijke sanctie. De boeteregelingen in de sociale zekerheidswetgeving en de fiscale wetgeving bieden hiervan voorbeelden. In model A is het bedrag van de boete voor een bepaalde overtreding in (een bijlage bij) de wet gefixeerd. Het bestuursorgaan heeft dus in beginsel geen beoordelingsvrijheid ten aanzien van de hoogte van de boete. In model B daarentegen legt de wet, zoals in het strafrecht gebruikelijk, slechts het maximum van de op te leggen boete vast; het bestuursorgaan heeft dus in concreto beoordelingsvrijheid ten aanzien van de hoogte van de boete.

De boetesystematiek die gehanteerd wordt in het wetsvoorstel is een mengvorm tussen model A en model B. Model A wordt gehanteerd voor de besloten context. Ter zake van overtreding van vergunningvoorschriften kan alleen een bestuurlijke boete worden opgelegd (model A). Voor de vaststelling van de boetehoogte wordt echter gebruik gemaakt van model B. Door een maximale boetehoogte in de wet op te nemen kan

deze worden afgestemd op de omstandigheden van het geval. De hoogte van de boete moet zowel aansluiten bij de ernst en aard van de overtreding en de draagkracht van de overtreder, als ook bij de overige omstandigheden van het geval, zoals verwijtbaarheid, recidive, wederrechtelijk verkregen voordeel en de schade voor benadeelden. Van de boete dient een dusdanige preventieve werking uit te gaan dat toekomstig onwenselijk gedrag van zowel de overtreder als van anderen wordt voorkomen. Voorts dient de boete proportioneel zijn. Daarnaast dient in de boetesystematiek rekening gehouden te worden met de (financiële) gevolgen van de boeteoplegging, zoals de levensvatbaarheid van de instelling en overige toezichtmaatregelen.

Gelet op de financiële draagkracht van de meeste kansspelaanbieders en om onwenselijk gedrag in de toekomst af te schrikken wordt voor een groot aantal zware overtredingen, zoals het verrichten van ongeoorloofde activiteiten als het overtreden van reclameregels, een maximum boete van de zesde categorie (artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht: € 740 000) geïntroduceerd. Voorts zal de omzetrelatering een rol gaan spelen bij de boete-oplegging. Indien de omzet groter is dan € 740 000 kan de boete worden verhoogd tot 10% van de omzet van de vergunninghouder in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de boetebeschikking wordt opgelegd. Het boetebeleid wordt nader uitgewerkt in beleidsregels. Voor lichte overtredingen, zoals het niet nakomen van het verbod voor minderjarigen om aanwezig te zijn in een speelautomatenhal gaat een vast tarief gelden gelijk aan de eerste boetecategorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (€ 370).

De opbrengst van de bestuurlijke boete die wordt opgelegd door de kansspelautoriteit komt ten bate van de staat. De opbrengst van de bestuurlijke boete die wordt opgelegd door gemeenten komt toe aan de gemeenten.

#### *Strafrechtelijke handhaving*

De huidige Wet op de kansspelen bevat mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving. Dat blijft ook zo. Binnen de strafrechtelijke handhaving kan gebruik gemaakt worden van de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking biedt de mogelijkheid om het strafrecht toe te passen op een wijze waarbij zowel raad van bestuur als het openbaar ministerie een rol spelen. De verschillende afdoeningsvormen voor strafbare feiten zullen tijdens het wetgevingstraject verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Van de op te leggen sancties dient een dusdanige preventieve werking uit te gaan dat toekomstig onwenselijk gedrag van zowel de overtreder als anderen wordt voorkomen. Strafbbaarstelling vindt in de Wet op de kansspelen grotendeels plaats via de Wet op de economische delicten. Bij inbreuken wordt een maximumboete van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (€ 18 500) gehanteerd, die via de Wet op de economische delicten onder omstandigheden verhoogd kan worden tot een maximale geldboete van de zesde categorie (€ 740 000).

In het geval van ernstige normschending kan, net als nu het geval is, een maximum-gevangenisstraf van twee jaar, of in geval van overtredingen, hechtenis van maximaal een jaar of zes maanden, worden opgelegd.

#### *Overige vormen van handhaving*

Naast de bovengenoemde bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden kan op grond van de Wet op de kansspelbelasting fiscaalrechtelijk worden opgetreden indien de organisator van een kansspel geen of onjuiste opgave van zijn inkomsten doet. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van civielrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld wanneer een organisator van een kansspel wordt aangetast in zijn monopoliepositie.

### 8.3. Naleving

#### *Spontane naleving*

##### **Aanbieders**

De spontane naleving van de kansspelwet- en regelgeving door de organisatoren van kansspelen varieert per branche. De (semi-)permanente vergunninghouders (houders van vergunningen voor staatsloterij, instantloterij, sportprijsvragen, totalisator, lotto en casinospelen) hebben geen winstoogmerk, maar genereren geld voor goede doelen of de staat. Er bestaat een sterke informele controle binnen deze groep en de imagoschade als gevolg van niet naleving is groot. De mate van bereidheid om zich a priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt is niet altijd even groot; de grenzen van het restrictieve beleid worden bewust opgezocht.

De groep van houders van een vergunning voor een incidentele loterij is zeer divers. De spontane naleving is over het algemeen hoog. Deze organisatoren beogen geld te genereren voor een goed doel. De acceptatie en normgetrouwheid is over het algemeen hoog, maar gelet op de diversiteit van de groep kan soms sprake zijn van onbekendheid met de regelgeving. Voorts zijn er financiële voordelen te behalen met het niet naleven van de regels. Vanwege de grote diversiteit is geen sprake van informele controle.

De mate van spontane naleving door aanbieders van promotionele kansspelen varieert. In samenwerking met de aanbieders is een gedragscode opgesteld, die op 1 januari 2006 in werking is getreden. De spontane naleving van deze code is bij een deel van de aanbieders hoog; een ander deel zoekt de grenzen van de code bewust op, omdat dit financiële voordelen oplevert. Wegens de grote diversiteit van de aanbieders is de informele controle klein.

De spontane naleving door de speelautomatenbranche varieert. Deze groep kent een grote variëteit, qua omvang van de bedrijven, acceptatie en normgetrouwheid. In het algemeen is de bekendheid met wet- en regelgeving in deze branche goed, maar is de regelgeving op onderdelen ingewikkeld en bestaan er in de branche verschillende inzichten over de uitgangspunten van het beleid. De grenzen van de technische, vaak ingewikkelde regelgeving worden soms opgezocht. De huidige sanctiemogelijkheid, intrekking van de vergunning, staat vaak niet in verhouding tot de geconstateerde overtreding en wordt niet vaak toegepast. Het overtreden van wet- en regelgeving kan weliswaar financiële voordelen opleveren, maar weegt met name voor de grote bedrijven niet op tegen de kosten van mogelijke imagoschade en het eventueel verliezen van de vergunning. De normgetrouwheid van de kleine bedrijven lijkt over het algemeen iets minder groot te zijn. Mede in verband hiermee is een effectief toezicht- en handhavingsinstrumentarium in de speelautomatenbranche wenselijk.

Van illegaal kansspelaanbod is sprake wanneer er in Nederland zonder voorgeschreven vergunning gelegenheid gegeven wordt tot deelname aan kansspelen. Per definitie is er bij illegaal kansspelaanbod geen sprake van spontane naleving. De belangrijkste reden voor organisatoren van illegale kansspelen om in dergelijk aanbod te voorzien, is juist dat zij de gehele winst zélf kunnen houden en niet gebonden zijn aan allerlei beperkende voorwaarden die beogen de consument te beschermen of kansspelverslaving te voorkomen.

Bij illegaal kansspelaanbod kan een onderscheid worden gemaakt in fysiek kansspelaanbod en kansspelaanbod via internet. Voorbeelden van fysiek illegaal aanbod zijn de illegale casino's en lotto's. Kansspelaanbod waarbij in Nederland via internet gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan kansspelen wordt ook aangemerkt als illegaal kansspelaanbod.

Daarbij is het niet van belang waar de aanbieder of de server fysiek is gevestigd. Aanbieders van kansspelen via internet zijn zich niet altijd bewust van het feit dat zij de Wet op de kansspelen overtreden. Bij de aanpak van kansspelen via internet is gebleken dat een aanzienlijk deel van de aanbieders die er per brief op zijn gewezen dat zij in strijd met de wet handelen hun handelingen hebben gestaakt dan wel de desbetreffende website ontoegankelijk hebben gemaakt voor deelname vanuit Nederland.

Op het gebied van bestrijding van illegaal kansspelaanbod via internet zal op internationaal niveau worden samengewerkt en zullen waar mogelijk afspraken worden gemaakt. Op Europees niveau is daarover momenteel een dialoog gaande. Daarop wordt nader ingegaan in paragraaf 9.

### **Deelnemers**

De Wet op de kansspelen strekt ertoe een legaal alternatief te bieden voor illegale kansspelen en zo de goklust in goede banen te leiden. Verwacht wordt dat de potentiële deelnemer zich door het betrouwbare karakter naar verwachting primair zal richten op het legale aanbod, in plaats van het illegale en/of buitenlandse aanbod van kansspelen. De speler heeft bij het legale aanbod de garantie dat sprake is van een eerlijk spelverloop en dat in geval van winst de prijs uitgekeerd zal worden.

#### *Effectiviteit van de handhaving*

Verwacht wordt dat de effectiviteit van de handhaving zal toenemen als gevolg van de introductie van een adequaat bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium en de instelling van de kansspelautoriteit, waardoor kennis en expertise geconcentreerd zullen worden.

#### *Indicatie van de mate van naleving*

De mate van naleving door organisatoren van legale kansspelen zal naar verwachting toenemen omdat de sanctiedreiging toeneemt als gevolg van de introductie van de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Gelet op de potentieel hoge verdiensten zal het aanbieden van illegale kansspelen altijd aantrekkelijk blijven. Naast het verhogen van de sancties is hier met name de pakkans van belang voor de mate van naleving. Verwacht mag worden dat deze toeneemt met de instelling van de kansspelautoriteit, die, in vergelijking met de huidige toezichthouders, uitgebreidere bevoegdheden krijgt.

#### *Gevolgen voor het handhavingsapparaat*

De instelling van de kansspelautoriteit zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de intensivering van toezicht. Hierdoor worden de toezichts- en bestrijdingsmogelijkheden met betrekking tot met name illegale aanbieders aanmerkelijk vergroot. Bovendien zal door de uitbreiding van de capaciteit en de bundeling van expertise naar verwachting de effectiviteit van het toezicht op de naleving en de handhaving worden verhoogd.

Bij de handhaving zijn met name de kansspelautoriteit, gemeenten, het openbaar ministerie, de Consumentenautoriteit, de Reclame Code Commissie, de Belastingdienst en de politie betrokken. Op dit moment is al sprake van een integraal handhavingstraject. Nu wordt dit beleidsmatig nog gecoördineerd door het ministerie van Justitie en op operationeel niveau door de Belastingdienst. Na de instelling van de kansspelautoriteit zal het voortouw bij de kansspelautoriteit liggen. De taakverzwaring en de verschuiving van bevoegdheden vinden plaats op rijksniveau. De taken en bevoegdheden van gemeenten blijven ongewijzigd. Wel krijgt de gemeente ook de mogelijkheid bestuurlijke boeten op te leggen. In principe zijn er geen bijzondere capacitaire- of financiële gevolgen voor het openbaar ministerie, politie en de gemeenten te voorzien. Het is denkbaar dat er gemeenten zijn die menen op eigen kracht niet in staat te zijn een



handhavingsapparaat in stand te houden met voldoende kwaliteit. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt dan een goed instrument om op dat punt samen te werken met andere gemeenten.

#### *8.4. Oordeel uitvoerings- en handhavingsinstanties en ontvangen adviezen*

Tijdens de voorbereiding van de nieuwe Wet op de kansspelen heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden met betrokken ministeries, handhavers, toezichthouders, belangenorganisaties, kansspelaanbieders en andere betrokken organisaties. Gelet op de veelomvattendheid van het wetsvoorstel en de grote maatschappelijke belangstelling voor het onderwerp kansspelen is het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen breed verspreid ter consultatie onder zo'n vijftig organisaties. Uit die consultatieronde bleek dat er brede steun is voor de intensivering van het toezicht en de handhaving en, daarmee samenhangend, de instelling van een kansspelautoriteit.

Na de afsluiting van de consultatiefase, is besloten om de bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving, met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Wet OM-afdoening biedt, uitgangspunt te laten zijn in de nieuwe Wet op de kansspelen.

Voor het onderhavige wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit zijn de bepalingen over de kansspelautoriteit uit het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen gelicht en verwerkt in dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel is inhoudelijk niets aan de opzet van de kansspelautoriteit gewijzigd ten opzichte van die bepalingen in de nieuwe Wet op de kansspelen. De adviezen met betrekking tot de instelling van de kansspelautoriteit, die tijdens de consultatieronde van de nieuwe Wet op de kansspelen zijn ontvangen, zijn in het onderhavige wetsvoorstel verwerkt.

Het onderhavige wetsvoorstel is aan de meest betrokken organisaties en ministeries voorgelegd.

In reactie op een hernieuwde consultatieronde van dit wetsvoorstel hebben het openbaar ministerie en de VNG laten weten in te stemmen met het hierin voorgestelde handhavingsinstrumentarium, inclusief de introductie van de bestuurlijke boete voor zowel de kansspelautoriteit als gemeenten.

Er zijn adviezen ontvangen van het College van toezicht op de kansspelen, Verispect, de Belastingdienst, de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De ontvangen adviezen steunen de inhoud van dit wetsvoorstel. De opmerkingen in deze adviezen zijn zoveel mogelijk in het onderhavige wetsvoorstel en memorie van toelichting verwerkt.

Het College van toezicht op de kansspelen, Verispect en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben allen instemmend gereageerd op dit wetsvoorstel.

Ook de geraadpleegde ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben positief op dit wetsvoorstel gereageerd. In het advies van het ministerie van Economische Zaken, dat is afgestemd met de Consumentenautoriteit, is aangegeven dat de Consumentenautoriteit graag samenwerkt met de kansspelautoriteit om de toezichtslast zo veel mogelijk te beperken. In dat kader zal een goede taakafbakening worden overeengekomen.

Met het ministerie van Financiën wordt nauw contact gehouden over de in het wetsvoorstel opgenomen bestemmingsheffing. Daarnaast wordt overleg gevoerd met de bij de uitvoering betrokken Belastingdienst.

### 8.5. Gevolgen rechterlijke macht

De Raad voor de rechtspraak is destijds in 2007 conform artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie om advies gevraagd over het wetsvoorstel nieuwe Wet op de kansspelen.

De werklastconsequenties zijn door de Raad in kaart gebracht uit het oogpunt van oplegging van een bestuurlijke boete door de kansspelautoriteit. Dit uitgangspunt is inmiddels gewijzigd in een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, met gebruikmaking van de bestuurlijke strafbeschikking. Toch biedt het advies van de Raad ook voor deze situatie aanknopingspunten. De Raad gaat, mede gelet op de aangekondigde intensivering van toezicht en handhaving en de instelling van de kansspelautoriteit, in haar advies uit van strikte handhaving. De Raad schat, uitgaande van de bestuurlijke boete, in dat als gevolg hiervan het aantal zaken zal toenemen, zowel in eerste aanleg als in beroep. Dit leidt volgens de Raad tot een verwachte toename in de werklast met ongeveer € 290 000 op jaarbasis voor de Rechtspraak.

Ook in het kader van de strafrechtelijke handhaving zal strikte handhaving het uitgangspunt zijn. Een toename van het aantal zaken ligt ook in deze situatie voor de hand. In overleg met de Raad zal in het kader van de strafrechtelijke handhaving (waaronder begrepen de bestuurlijke strafbeschikking), indien nodig, nog een herberekening van de werklast plaatsvinden.

## 9. Europeesrechtelijke ontwikkelingen

### *Inleiding*

Het aanbieden van kansspelen wordt aangemerkt als «dienst» in de zin van het EG-verdrag. Beperkingen op het vrije dienstenverkeer zijn op grond van artikel 49 van het EG-verdrag in beginsel verboden. In Europees verband zijn geen regels gesteld over kansspelen. Bij gebrek aan harmonisatie mogen de lidstaten hun eigen regels stellen op het terrein van de kansspelen, zolang deze regels verenigbaar zijn met het EG-Verdrag.

Op Europees niveau zijn er verschillende ontwikkelingen op het gebied van kansspelen gaande. Zo zijn of worden er, zowel op nationaal als Europees niveau, uitspraken op kansspelgebied geweest met een Europese component. Vanuit de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) wordt – in het bijzonder ten aanzien van sportwedenschappen – de druk op de lidstaten opgevoerd om hun nationale wetgeving aan te passen. In raads werkgroepverband is een dialoog opgestart tussen de lidstaten om informatie uit te wisselen op het gebied van de kansspelen. Ook het Europees Parlement heeft zich onlangs uitgesproken over kansspelen. Hieronder wordt nader stilgestaan bij deze ontwikkelingen.

### *Hofjurisprudentie*

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten ruimte hebben om een eigen beschermingsniveau vast te stellen op het gebied van de kansspelen. Lidstaten kunnen het aanbod van kansspelen reguleren of zelfs verbieden. De beperkingen van het vrije dienstenverkeer die bijvoorbeeld een nationaal vergunningstelsel meebrengt, kunnen verenigbaar zijn met het vrij verkeer van diensten, wanneer deze beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden wegens dwingende redenen van algemeen belang. Daarvoor is van belang dat de beperkingen op niet discriminerende wijze worden toegepast, geschikt zijn de beoogde doelen te verwezenlijken, en niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Uit de Hofjurisprudentie blijkt dat doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en consumentenbescherming (tegenaan verslaving en verkwis-ting) en fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (tegenaan van criminaliteit en witwassen) als geldige «dwingende redenen van algemeen belang» worden erkend, op grond waarvan het aanbod van kansspelen kan worden beperkt of (zelfs) kan worden verboden. In de arresten in de zaken Gambelli<sup>1</sup> en Placanica<sup>2</sup> heeft het Hof van Justitie de eis dat de toegepaste beperkingen «geschikt zijn de gestelde doelen te verwezenlijken» gepreciseerd, door te stellen dat de beperkingen «ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt». Kort gezegd betekent dit dat het door een lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn.

In het recente arrest Liga Portuguesa (C-42/07) heeft het Hof deze jurisprudentie bevestigd en heeft daaraan toegevoegd dat een regeling op grond waarvan één enkele door de overheid gecontroleerde marktdeelnemer zorgt dat de exploitatie van kansspelen in een beheersbare bedding wordt geleid, een geschikt middel is om de gestelde doelen te bereiken. Het Hof spreekt zich in deze zaak voor het eerst duidelijk uit over de wederzijdse erkenning van (in andere lidstaten afgegeven) kansspelvergunningen en concludeert dat van een verplichting daartoe geen sprake is. Bij gebrek aan communautaire regeling mogen lidstaten oordelen dat de wettelijke voorwaarden en controles in het land van herkomst onvoldoende waarborgen bieden voor bescherming van de eigen consumenten.

#### *Prejudiciële zaken*

In verschillende lidstaten zijn procedures aanhangig waarin nationale rechters het Hof door middel van prejudiciële vragen om uitleg van het EG-Verdrag – in relatie tot nationale kansspelregelgeving – hebben verzocht. Het gaat dan dikwijls om de vraag of het kansspelbeleid voldoende consistent, en de nationale regelgeving dus voldoende te rechtvaardigen is.

In Nederland zijn in de eerste helft van 2008 in twee zaken prejudiciële vragen gesteld. Deze zaken zijn aanhangig bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (Betfair/minister van Justitie)<sup>3</sup> en de Hoge Raad (De Lotto/Ladbrokes)<sup>4</sup>. In eerstgenoemde zaak staat de wijze waarop de vergunningen voor de sporttotalisator en de totalisator in de praktijk worden afgegeven centraal. In de tweede zaak gaat het voornamelijk om de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid ten aanzien van sportweddenschappen. Een uitgebreidere samenvatting van deze zaken is te vinden in de brief van 23 december 2008aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 93)

De Nederlandse regering heeft in beide zaken schriftelijke opmerkingen bij het Hof van Justitie ingediend. In november 2009 heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden. De arresten van het Hof worden in de eerste helft van 2010 verwacht.

#### *Inbreukprocedures*

De Europese Commissie voert met tien lidstaten correspondentie over de in die lidstaten geldende regelgeving met betrekking tot sportwedden-schappen. Rode draad in deze correspondentie is de stelling van de Commissie dat een nationale regeling die het (grensoverschrijdend) aanbod van sportweddenschappen beperkt – meestal een regeling op grond waarvan slechts één vergunning is toegestaan – een ongeoorloofde beperking van het EG-verdrag vormt, indien daarmee vergelijkbare dien-sten van vergunninghoudende aanbieders uit andere lidstaten worden tegengehouden.

<sup>1</sup> HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01.

<sup>2</sup> HvJ EG 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04.

<sup>3</sup> ABRvS, 14 mei 2008, zaak nr. 200700622/1, LJN: BD1483.

<sup>4</sup> HR, 13 juni 2008, zaak nr.C07/035HR, LJN: BC8970.

Op 28 februari 2008 heeft de Commissie een «met redenen omkleed advies» aan Nederland uitgebracht. Het advies houdt een formeel verzoek tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving in. Bij brief van 25 september 2008 heeft de Nederlandse regering uitvoerig op het advies gereageerd. Kern van deze reactie is dat de uit de Wet op de kansspelen voortvloeiende beperkingen van het vrije dienstenverkeer met betrekking tot sportprijsvragen, voldoende kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en daarom verenigbaar zijn met het EG-Verdrag. Bovendien is geen sprake van een verplichting tot wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen. Het advies en de reactie daarop van de Nederlandse regering, vormen grotendeels een herhaling van de eerder gewisselde standpunten en zijn beide in april 2009 toegestuurd aan de Kamer.

Na september 2008 zijn geen signalen meer vernomen van de Commissie. Het is niet bekend of de Commissie daadwerkelijk een inbreukprocedure tegen Nederland zal starten bij het Hof van Justitie.

Overigens kan het arrest van het Hof in de hierboven aangehaalde zaak C-42/07 worden opgevat als steun voor het Nederlandse standpunt dat wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen niet aan de orde is.

#### *Raadswerkgroep kansspelen*

In het voorjaar van 2008 heeft Nederland samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten het initiatief genomen tot het opzetten van een werkgroep in Europees verband over het onderwerp kansspelen. Doel hiervan was het stimuleren van een dialoog tussen de lidstaten op het gebied van de kansspelen. In juli 2008 is onder het Franse voorzitterschap (tweede helft 2008) een raadswerkgroep van start gegaan, waarin alle lidstaten en de Europese Commissie vertegenwoordigd zijn. Tijdens de raadswerkgroepbijeenkomsten zijn de stelsels in de lidstaten, aan de hand van een vragenlijst, in beeld gebracht. Hieruit kwam een aantal gemeenschappelijke doelstellingen naar voren, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de openbare orde en de intensivering van de samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Naar aanleiding van hetgeen is besproken heeft het Franse voorzitterschap een voortgangsrapport opgesteld. Dit voortgangsrapport is op 1 december 2008 besproken in de Raad voor Concurrentievermogen. Tijdens deze Raad is ingestemd met het voorstel om de dialoog tussen lidstaten in raadswerkgroepverband voort te zetten.

Het Zweedse voorzitterschap heeft in de tweede helft van 2009 dit initiatief voortgezet. De bijeenkomsten onder leiding van het Zweedse voorzitterschap stonden in het teken van informatieuitwisseling over de negatieve gevolgen van gokken voor de maatschappij. De volgende voorzitterschappen (Spanje, België) hebben aangegeven het onderwerp kansspelen op de agenda te willen houden.

#### *Europees Parlement*

Op 10 maart 2009 heeft het Europees Parlement ingestemd met een rapport over online gokken (INI/2008/2215). Op basis van het rapport heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen. Daarin wordt gesteld dat regelgeving met betrekking tot online gokken, gelet op de bijzondere risico's voor fraude, misdaad, gokverslaving en jeugdigen, niet door de EU, maar op het niveau van de lidstaten moet worden vastgesteld. Aanbieders van kansspelen via internet mogen daarom niet zonder meer in andere landen aanbieden dan het land waarin zij een vergunning hebben. Voorts roept het Europees Parlement in de resolutie de Raad op een politieke oplossing te vinden voor problemen met online gokken. De Raad zou de Europese Commissie kunnen verzoeken voorstellen te formuleren voor gemeenschappelijke doelstellingen en een gemeenschappelijk standpunt voor de aanpak van problemen die samenhangen met online

gokken, bijvoorbeeld op het gebied van verslaving, misbruik van persoonsgegevens en kredietkaarten.

Vastgesteld kan worden dat het Europees Parlement (met betrekking tot online kansspelen) wil vasthouden aan de bevoegdheid van lidstaten om eigen regels te stellen. Wel bepleit het Europees Parlement samenwerking tussen lidstaten, met als doel tot gemeenschappelijke uitgangspunten en waarborgen te komen.

## **10 Financiële gevolgen**

### *10.1. Algemeen*

Vergeleken met de huidige situatie zullen de kosten voor uitvoering van de kansspeltaken iets toenemen. Er wordt een kansspelautoriteit opgericht, waar tegenover staat dat het huidige College van toezicht op de kansspelen en het projectbureau kansspelen opgeheven worden en dat de inzet van de Belastingdienst verminderd kan worden. In principe zijn er geen bijzondere capacitaire- of financiële gevolgen voor het openbaar ministerie, politie en gemeenten, indien gebruik kan worden gemaakt van bestaande organisatieonderdelen.

#### *Jaarlijkse kosten*

De jaarlijkse kosten van de kansspelautoriteit wordt geschat op een bedrag tussen de € 5,5 en 6 miljoen. Deze voorlopige raming is gebaseerd op de huidige uitgaven van het ministerie van Justitie van ongeveer € 3,8 miljoen voor de regulering van het toezicht op de kansspelen en de concept organisatiebeschrijving van de op te richten kansspelautoriteit. Daarnaast is een benchmark uitgevoerd met in omvang en taken vergelijkbare organisaties zoals Consumentenautoriteit en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Beide organisaties hebben circa 40 fte. en een jaarlijkse begroting van circa € 5 miljoen.

Voorgesteld wordt de kosten van de kansspelautoriteit door de kansspel-sector te laten dragen. Immers de legale aanbieders van kansspelen hebben van de overheid een exclusief recht gekregen. In dat licht is het gerechtvaardigd dat de overheid voorwaarden stelt aan de wijze waarop zij hun activiteiten uitvoeren, onder meer ten aanzien van het tegengaan van de negatieve aspecten en het toezicht daarop. De kosten van de kansspelautoriteit worden gedekt door de legesinkomsten voor de afgifte van vergunningen en het jaarlijks opleggen van een bestemmingsheffing aan de aanbieders van kansspelen.

#### *Leges*

De financiering wordt, net als in de huidige situatie, deels bekostigd door het heffen van leges voor het verlenen van vergunningen. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging in de huidige systematiek van de vergunningen aan te brengen. De huidige tarieven van de jaarlijkse leges voor de drie goede doelenloterijen bedragen € 2 268 en voor de circa 80 jaarlijkse incidentele loterijen € 226. De leges voor de exploitatievergunning voor speelautomaten bedragen € 1 815 voor nieuwe vergunningen en € 453,78 per jaar voor het toezicht op bestaande vergunningen. Deze bedragen zijn sinds 1997 respectievelijk 2000 niet meer aangepast. Daarom is het wenselijk een nieuwe indexering van de legesbedragen uit te voeren. De inkomsten uit leges bedroeg in 2007 ongeveer € 1,6 miljoen. Gelet op de huidige economische omstandigheden wordt verwacht dat dit bedrag de komende jaren lager zal uitvallen. De omzet van met name de speelautomatenbranche en de casino's kent een grote terugval. Voorlopige cijfers van de branche laat een omzetzak van ruim dertig procent zien. Dit heeft ook gevolgen voor het aantal nieuwe vergunningen. Uitgaande van deze situatie worden de inkomsten van de kansspelautoriteit aan leges voor de komende jaren geraamd op € 1,2 miljoen.

### *Bestemmingsheffing*

Het overige deel van de financiering van de kansspelautoriteit wordt gedekt door een heffing die wordt opgelegd aan de kansspelaanbieders. Hierbij gaat het om een zogenoemde bestemmingsheffing. De opbrengst kan worden gebruikt voor een specifiek doel, zoals het beperken van de «schade» of het bekostigen van andere activiteiten. Het doel van de bestemmingsheffing is het beperken van de negatieve gevolgen van kansspelen zoals het risico op kansspelverslaving, het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit en consumentenbescherming. Dit wordt gerealiseerd door het houden van toezicht en handhaving op de kanspelsector. De hoogte van de heffing hoeft niet gerelateerd te zijn aan de directe kosten die het overheidsorgaan ten aanzien van een specifieke kansspelaanbieder maakt, maar de totale opbrengst kan niet hoger zijn dan de geraamde kosten van de kansspelautoriteit bij de uitoefening van het toezicht in één kalenderjaar maakt. Uitgaande van de kosten van de kansspelautoriteit (tussen € 5,5 en 6 miljoen) zal de bestemmingsheffing jaarlijks ongeveer tussen de € 4,3 en 4,8 miljoen moeten opbrengen.

### *Bestuurlijke strafbeschikking*

De financiële gevolgen van de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking op het terrein van de kansspelen worden in de komende periode verder onderzocht.

## *10.2. Bedrijfseffecten*

De Wet op de kansspelen bevat een algemeen verbod om gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen, tenzij daarvoor vergunning is verleend. Ook bevat de Wet op de kansspelen een onvoorwaardelijk verbod de deelname aan illegale of buitenlandse kansspelen te bevorderen. Deze verboden zijn gericht tot een ieder, zowel burgers als het bedrijfsleven. Aan de verschillende vergunningmogelijkheden uit de huidige Wet op de kansspelen worden met dit wetsvoorstel geen wijzigingen doorgevoerd. Het vergunningstelsel voor de kansspelen wordt dus gehandhaafd. Dat betekent dat de huidige verplichtingen voor vergunninghouders op het gebied van werving en reclame, (het voorkomen van) kansspelverslaving en rapportageverplichtingen worden gecontinueerd. De drie goede doelenloterijen, Nationale Postcode Loterij N.V., BankGiro Loterij N.V. en Sponsor Bingo Loterij N.V. passen op dit moment al aanvraag- en klachtprocedures toe met betrekking tot (potentiële) begunstigden.

In het wetsvoorstel vermindering administratieve lasten, dat onlangs is ingediend bij de Tweede Kamer (32 048) wordt de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten afgeschaft

## *10.3. Administratieve lasten*

Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten voor de burger en het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Zoals eerder aangegeven gaat het wetsvoorstel uit van de bestaande vergunningstelsels. Aangezien in dit wetsvoorstel geen wijzigingen worden doorgevoerd voor het vergunningstelsel, brengt dit wetsvoorstel geen extra administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven met zich mee.



## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### **A en E**

Het nalevingsvoorschrift is een reeds bestaande verplichting, maar wordt door dit voorstel expliciet in de wet vastgelegd. Met dit voorstel is dan ook geen inhoudelijke wijziging beoogd. De verwijzing in artikel 7 naar artikel 5 kan vervallen omdat de in artikel 1 voorgestelde aanvulling ook ziet op de naleving van het bepaalde in artikel 5.

#### **B, D, F tot en met V, onderdeel 1, W, X, Z en AA**

De aanpassingen in deze onderdelen zien deels op de overdracht van bevoegdheden van de ministers van Economische Zaken, van Financiën, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, naar de minister van Justitie. Bij koninklijk besluit van 23 februari 2004 (Stb. 2004, 78) en 19 februari 2005 (Stb. 2005, 97) is de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering ten aanzien van het kansspelbeleid van de ministers van Economische Zaken, van Financiën, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, overgegaan naar de minister van Justitie. Een aantal van deze bevoegdheden wordt als gevolg van de in te stellen kansspelautoriteit overigens toebedeeld aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Om die reden zien de wijzigingen in deze onderdelen voor het overige op de overdracht van de uitvoering, toezicht en handhaving aan de kansspelautoriteit.

#### **C**

In dit artikel wordt geregeld dat de organisator van een kansspel de maatregelen en voorzieningen treft die nodig zijn om kansspelverslaving aan de door hem georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Deelname aan een kansspel kan leiden tot geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Mede hierdoor brengen kansspelen het risico van verslaving, fraude en bedrog met zich. Eén van de doeleinden van het kansspelbeleid is het tegengaan van kansspelverslaving. Om deze reden is in het nieuwe artikel 4a een zorgplicht opgenomen voor de organisator van een kansspel om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Ook wordt bepaald dat de organisator van een kansspel op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm dient te geven aan wervings- en reclameactiviteiten. Artikel 4a geeft de minister van Justitie voorts de mogelijkheid om voor deze onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Handelen in strijd met de bij of krachtens artikel 4a gestelde regels, wordt op bestuursrechtelijke wijze bestraft.

#### **V, onderdeel 2, en Y**

Zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting bestaat er op dit moment voor vergunninghouders tot het organiseren van casinospelen en voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in de horeca of speelhallen geen wettelijke plicht om maatregelen te treffen ter voorkoming van kansspelverslaving. Maatregelen om de speler te beschermen en verslaving te voorkomen zijn hoofdzakelijk gerealiseerd via artikel 15 van de Beschikking casinospelen 1996 en het opstelbeleid (onder andere via allerlei technische voorschriften). Sommige exploitanten van speelhallen treffen in de praktijk echter op vrijwillige basis maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van kansspelverslaving.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt in de artikelen 27i en 30d een zorgplicht tot het voeren van een effectief preventiebeleid op het gebied van kansspelverslaving voor casinospelen en kansspelautomaten opgenomen. Door het wetsvoorstel ontstaat een wettelijke plicht voor vergunninghouders om een verslavingsbeleid te voeren. Deze wettelijke plicht wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. In overleg met de speelautomatenbranche en de verslavingszorg zal worden bekeken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de zorgplicht en of er verschil dient te worden gemaakt voorzover deze zorgplicht kansspelautomaten in de horeca dan wel in speelhallen betreft. In ieder geval wordt gedacht aan de plicht voor vergunninghouders tot het aanwezig hebben van foldermateriaal.

## **BB en CC**

Om beroep in twee instanties mogelijk te maken vervalt paragraaf 6. Daardoor wordt de normale beroepsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht automatisch van toepassing.

Het toezicht door de kansspelautoriteit en de gemeenteambtenaren en de paragraaf over de strafbepalingen worden verplaatst naar een nieuwe titel. Op deze manier wordt getracht het toezicht en de handhaving zo overzichtelijk mogelijk te regelen.

## **DD**

### *Titel VI. De kansspelautoriteit*

#### *Afdeling 1. Inleidende bepalingen*

Artikel 33, eerste lid, roept de kansspelautoriteit in het leven. De kansspelautoriteit bezit rechtspersoonlijkheid (derde lid). Het bestuur van de kansspelautoriteit wordt gevormd door de raad van bestuur (artikel 33a), die publiekrechtelijke taken uitoefent. Daarmee wordt de raad zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister). Dat maakt deze wet van toepassing. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een algemene wet, die harmonisatie beoogt van de regels inzake zelfstandige bestuursorganen. Het regime van de Kaderwet wordt in dit wetsvoorstel volledig gevolgd.

De taken van de raad worden geregeld in artikel 33b. De raad is belast met alle taken ter uitvoering van dit wetsvoorstel, tenzij anders is bepaald. Het betreft hier zowel uitvoerende, toezichthoudende als handhavende taken. Binnen de kansspelautoriteit vindt een functioneel onderscheid plaats tussen deze taken om belangverstremming zoveel mogelijk te voorkomen.

### **Taken kansspelautoriteit**

#### *Uitvoering/Vergunningverlening*

- Verstrekken van incidentele vergunningen voor goede doelenloterijen met een prijzengeld vanaf € 4500.
- Verstrekken van vergunningen voor (semi) permanente kansspelen.
- Verstrekken van exploitatievergunningen voor speelautomaten.
- Verstrekken van modeltoelatingen voor speelautomaten.
- Aanwijzing van keuringsinstanties.
- Controleren van rekeningen en verantwoordingen van houders van incidentele vergunningen.
- Verzorgen van voorlichting over kansspelen en het behandelen van klachten en vragen van burgers en medeoverheden.

- Afstemming met partners ten aanzien van handhaving.

#### *Toezicht*

- Toezicht op alle kansspelwet- en regelgeving, behoudens toezicht op kansspelaanbod waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.

#### *Handhaving*

- Handhaving van de regelgeving met betrekking tot de vergunninghouders aan wie de kansspelautoriteit een vergunning heeft verleend.
- Bestrijding van het illegale aanbod.

Artikel 33c regelt de inrichting van de raad. De raad bestaat uit maximaal drie leden, van wie er één als voorzitter fungeert (eerste lid). De benoemingstermijn bedraagt zes jaar, met een mogelijkheid van herbenoeming van nog eens zes jaar (tweede lid). De Kaderwet zbo's regelt onderwerpen als benoeming, schorsing en ontslag (artikel 12), onverenigbaarheden (artikel 9), nevenfuncties (artikel 13) en de bezoldiging (artikel 14) van de leden van de raad.

Artikel 33d verplicht de raad een bestuursreglement op te stellen en openbaar te maken. Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van de minister van Justitie. Dit wordt geregeld in artikel 11 van de Kaderwet zbo's.

De Kaderwet regelt eveneens de informatievoorziening, sturing en toezicht alsmede het financiële toezicht (artikelen 17 tot en met 23, 24, 24, 25, 30 en 39 tot en met 41).

#### *Afdeling 2. Kansspelheffing*

##### **Artikel 33e**

Op grond van artikel 104 Grondwet krijgt de heffing een wettelijke grondslag in de Wet op de kansspelen. Gelet op de «vervuilingsgedachte» maar ook de «heffingsplichtige» (de gebruiker of de aanbieder) wordt het aanbieden van kansspelen als belastbaar feit aangemerkt. De legale aanbieders van kansspelen hebben van de overheid een exclusief recht gekregen. In dat licht is het gerechtvaardigd dat de overheid voorwaarden stelt aan de wijze waarop zij hun activiteiten uitvoeren, onder meer ten aanzien van het tegengaan van de negatieve aspecten van kansspelen. Het alternatief om de heffing aan de gebruiker op te leggen is niet praktisch. Het aantal gebruikers (spelers) is zo groot dat het opleggen van een heffing op praktische bezwaren stuit zoals de wijze van inning en de relatief hoge administratieve lasten. Het aantal aanbieders daarentegen is goed af te bakenen en in omvang relatief beperkt.

Er wordt een heffing geheven over incidentele loterijen, de Staatsloterij, de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en de lotto wanneer de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen minimaal € 1 miljoen per kalenderjaar bedraagt. De grens van € 1 miljoen is ingesteld om de kosten die moeten worden gemaakt voor het opleggen van de heffing te laten opwegen tegen de opbrengsten die daaruit worden gegenereerd.

Daarnaast wordt er in de casino's een heffing geheven per speeltafel en in speelhallen en casino's wordt per kansspelautomaat een heffing geheven voor de exploitatie van kansspelautomaten. Het aantal speeltafels en kansspelautomaten is gemakkelijk te bepalen, omdat daarvoor vergunningen worden afgegeven. Om die reden is de hoogte van de heffing voor die vergunninghouders eenvoudig vast te stellen. De administratieve lasten blijven daarmee beperkt.

### **Artikel 33f**

Om de hoogte van de heffing vast te kunnen stellen is in kaart gebracht welke aanbieders verplicht worden de heffing op te brengen. Voorgesteld wordt de heffing op te leggen aan alle vergunninghouders van kansspelen waarmee de kansspelautoriteit een directe relatie heeft. Dit zijn de landelijke vergunninghouders en de exploitatievergunninghouders van speelautomaten en de incidentele vergunninghouders (prijzen boven € 4 500). Gelet op de geringe bruto omzet van de meeste incidentele vergunninghouders, de daaraan gerelateerde heffing en de kosten van de inning is het in de meeste gevallen niet zinvol een heffing op te leggen. Deze groep wordt dan ook uitgezonderd.

De heffingsbasis is gerelateerd aan de omvang van het aanbod, waarbij rekening gehouden wordt met de risico's die bepaalde kansspelvormen met zich meebrengen. Het risicovolle aanbod krijgt een hoger tarief dan minder risicovol aanbod. Hoewel het voor de hand ligt wordt vanwege praktische bezwaren niet gekozen voor een heffing die gerelateerd is aan de omzet van de kansspelaanbieder. In sommige gevallen kan het jaren duren voordat de omzet van een kansspelaanbieder is vastgesteld waardoor de administratie erg complex wordt. Vanwege het zeer gedifferentieerde kansspelaanbod worden verschillende methodes gebruikt:

- Bij loterijen en dergelijke wordt uitgegaan van de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen.
- Bij de tafelspelen (roulette, blackjack, poker, en dergelijke) in speelcasino's wordt uitgegaan van het aantal speeltafels.
- Bij de speelautomaten wordt uitgegaan van het aantal spelersplaatsen, dat wil zeggen het aantal eenheden waaraan één speler kan plaatsnemen. De meeste speelautomaten beschikken slechts over één spelersplaats, maar de zogenaamde meerspelers beschikken over meerdere spelersplaatsen (zoals roulette-automaten).
- Bij sommige casino's bestaat de mogelijkheid om aan een tafelspel deel te nemen via een aan die tafel gekoppelde spelersterminals, enigszins te vergelijken met een speelautomaat (bijvoorbeeld een MultiRoulette). Dergelijke constructies worden voor de heffing behandeld als spelersplaatsen van speelautomaten.

Bij de bepaling van het aantal tafelspelen, spelersplaatsen, en spelersterminals zal worden uitgegaan van het gemiddelde van een aantal peilmomenten. Waarschijnlijk zal worden uitgegaan van vier peilmomenten per kalenderjaar, naar analogie met de bestaande kwartaalrapportages van de landelijke kansspelaanbieders. De heffing wordt geïnd door de kansspelautoriteit.

In het vierde lid van deze bepaling wordt onder meer geregeld dat de kansspelheffing wordt geheven met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, waarbij overigens een aantal bepalingen uit deze wet buiten toepassing blijven. Nu echter wel artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, volgt reeds hieruit dat degene die de heffing verschuldigd is of zou kunnen worden, gehouden is alle gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van de hoogte van de heffing te verstrekken aan de kansspelautoriteit. Het spreekt vanzelf dat waar in dit artikel, evenals in de andere van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen «de inspecteur» wordt vermeld, «de kansspelautoriteit» moet worden gelezen.

*Titel VIa. Toezicht op de naleving*

### **Artikel 34**

Toezichthoudende bevoegdheden zijn nodig om na te gaan of de kansspelwet- en regelgeving wordt nageleefd. De regeling in deze titel sluit aan bij hoofdstuk 5, titels 5.1 en 5.2, van de Algemene wet bestuurs-

recht. Titel 5.1 van de Awb bevat een aantal algemene bepalingen inzake toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Aanwijzing van toezichthouders (zie artikel 5:11 van de Awb) dient te geschieden in de desbetreffende bijzondere regeling. In casu is in het eerste lid bepaald dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bepaalt welke ambtenaren en personen worden belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving. Waar het vergunningverlening door de burgemeester betreft, wordt het toezicht op de naleving in het tweede lid toebedeeld aan door de burgemeester aan te wijzen ambtenaren en personen.

De toezichthouder mag zijn toezichthoudende bevoegdheden slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is. Voor het toezicht op de naleving zijn de artikelen 5:15 tot en met 5:20 van de Awb van belang. Het gaat in deze artikelen om het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het doen van onderzoek/opnemingsplicht, onderzoek aan vervoermiddelen en de medewerkingsplicht.

#### **Artikel 34a**

In dit artikel wordt een nadere voorziening getroffen voor de bevoegdheden van de toezichthouders ten aanzien van software die gebruikt wordt bij de deelname aan een kansspel en de trekking en de uitbetaling en de software die de uitkomst van een spel bepaalt.

Het begrip zaak in artikel 5:18 van de Awb moet worden opgevat in de betekenis van artikel 3:2 Burgerlijk Wetboek (BW): de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten (Kamerstukken II 23 700, nr. 3, p. 145). Teneinde twijfel uit te sluiten over de vraag of de software die de speluitkomst bepaalt hieronder valt, wordt in dit artikel bepaald dat onder zaak in artikel 5:18 van de Awb tevens software dient te worden verstaan, zodat de toezichthouders op grond van artikel 5:18 van de Awb deze software kunnen onderzoeken dan wel voor een korte periode kunnen meenemen tegen een af te geven schriftelijk bewijs. Overigens ligt het in de rede dat er in de praktijk, indien nodig, een kopie van de software wordt gemaakt voor onderzoeksdoeleinden, nu dit een minder ingrijpend middel is dan het meenemen van de software.

#### **Artikel 34b**

Met het oog op de mogelijkheid van digitaal toezicht op bijvoorbeeld netwerken waaraan speelapparatuur gekoppeld is, wordt het voor de toezichthouder mogelijk gemaakt toegang te krijgen tot de elektronische apparatuur, met inbegrip van netwerken, die bij kansspelen gebruikt wordt.

#### **Artikel 34c**

Toezichthouders dienen hun toezichtactiviteiten doelmatig in te richten. Een doelmatig toezicht betekent in ieder geval ook dat de maatschappelijke toezichtslast zoveel mogelijk wordt beperkt. Verschillende toezichthouders, belast met het toezicht op de naleving die betrekking hebben op één keten of één domein brengen hun activiteiten daartoe zoveel mogelijk samen en oefenen hun bevoegdheden zoveel mogelijk op een onderling afgestemde wijze uit. Een effectief keten- of domeintoezicht betekent dat de betrokken samenwerkende toezichthouders of bestuursorganen over en weer moeten kunnen beschikken over elkaars relevante gegevens. Dat wordt geregeld in het eerste lid. De kansspelautoriteit en de toezichthoudende ambtenaren moeten gegevens met elkaar kunnen uitwisselen die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taak. Daarnaast wordt geregeld dat deze gegevens niet voor een andere doel mogen worden gebruikt dan waarvoor zij zijn verstrekt.

## *Titel VIb. Bestuurlijke handhaving*

### *§ 1 Last onder bestuursdwang*

#### **Artikel 35**

Een last onder bestuursdwang is ingevolge de Awb een herstelsanctie, inhoudende:

- 1°. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding; en
- 2°. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Titel 5.3. (artikelen 5:21 tot en met 5:31c) van de Awb geeft regels over de besluitvorming omtrent en de toepassing van bestuursdwang. Dit artikel voorziet in de wettelijke grondslag.

Gelet op het reparatoire karakter van bestuursdwang, is deze sanctie vooral effectief wanneer sprake is van gebouwen of zaken. In normale, niet spoedeisende gevallen kan de kansspelautoriteit op grond van de artikelen 5:9, gelezen in samenhang met artikel 5:24 van de Awb een besluit nemen om tegen een illegale situatie op te treden. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen en vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd. In spoedeisende gevallen kan de opschorting van de uitvoering achterwege blijven. Wel dient dan eerst nog een schriftelijke beslissing te worden genomen, die tevens bekend wordt gemaakt (artikel 5:31 van de Awb). Ingevolge artikel 5:25 van de Awb geldt de hoofdregel dat de overtreder de kosten voor bestuursdwang dient te vergoeden.

Artikel 5:27 van de Awb regelt dat personen die met de uitvoering van bestuursdwang zijn belast plaatsen mogen betreden zonder de toestemming van de rechthebbenden. Voorts mogen op grond van de artikelen 5:28 en 5:29 van de Awb gebouwen en terreinen verzegeld worden en mogen daarvoor vatbare zaken worden meegevoerd en opgeslagen.

Gemeenten kennen op grond van artikel 125 Gemeentewet reeds een eigen bevoegdheid tot het opleggen van bestuursdwang. Ingevolge artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd tot handhaving van regels welke de burgemeester uitvoert.

### *§ 2 Last onder dwangsom*

#### **Artikel 35a**

Dit artikel geeft de kansspelautoriteit een zelfstandige bevoegdheid om bij overtreding van de Wet op de kansspelen een last onder dwangsom op te leggen. De kern van deze herstelsanctie is het bevel (de last) aan de overtreder om iets te doen of na te laten; de dwangsom is de stok achter de deur voor het geval dit bevel niet wordt nageleefd. Omdat veel inbreuken op de Wet op de kansspelen een repeterend karakter kunnen hebben, wordt de kansspelautoriteit ten aanzien van overtreding van een groot aantal bepalingen bevoegd om een dwangsom op te leggen.

Afdeling 5.3.2 van de Awb is van toepassing. Hierin wordt onder meer geregeld dat de dwangsom wordt vastgesteld op hetzij een bedrag ineens, hetzij een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last (artikel 5:32b, eerste lid, Awb). De kansspelautoriteit is verplicht in het geval een last wordt opgelegd die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn te stellen gedurende welke de aangeschrevene de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (artikel 5:32a, tweede lid, Awb). De strekking van deze termijn is om de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder al onmiddellijk een dwangsom te verbeuren. De gekozen termijn moet



redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren. De kansspelautoriteit legt een last onder dwangsom op bij beschikking, hetgeen betekent dat hiertegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Uit de toepasselijkheid van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb, waarin is geregeld dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen, vloeit voort dat bij overtreding van de in artikel 35 genoemde voorschriften, eveneens een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

Gemeenten hebben op grond van de Gemeentewet een eigen bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Voor alle gevallen waarin een wettelijke grondslag voor bestuursdwang bestaat (i.c. artikel 125 Gemeentewet) biedt artikel 5:32 Awb een grondslag voor de dwangsombevoegdheid.

### *§ 3 Bestuurlijke boete*

#### **Artikelen 35b en 35c**

Deze artikelen bevatten grondslagen voor de kansspelautoriteit om een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de boetes bedraagt maximaal € 740 000 voor overtredingen van de artikelen genoemd in artikel 35b en € 370 voor overtreding van de artikelen genoemd in artikel 35c. Bij de indeling van overtredingen in boetecategorieën is rekening gehouden met de aard van de overtreding. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de draagkracht van de overtreder, als ook met de overige omstandigheden van het geval, zoals verwijtbaarheid, recidive, wederrechtelijk verkregen voordeel en de schade voor benadeelden.

Gelet op de financiële draagkracht van de meeste kansspelaanbieders en het voordeel dat behaald kan worden bij overtreding zal de omzetrelatering een rol gaan spelen bij de boete-oplegging. Artikel 35b, tweede lid, voorziet hierin. Indien het voordeel groter is dan € 740 000 kan een boete worden opgelegd tot 10% van de omzet. Het boetebeleid wordt nader uitgewerkt in beleidsregels.

De Vierde tranche van de Awb kent in afdeling 5.4.2 twee procedures: een meer eenvoudige voor de lichtere boeten en een meer uitvoerige voor de zwaardere boeten. In de zware procedure gelden de volgende verplichtingen: de verplichting om een rapport op te maken, de hoorplicht, en het vereiste van de zogenaamde functiescheiding. Voorts geldt een langere verjaringstermijn. Gelet op de Vierde tranche van de Awb geldt de zware procedure bij overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift een andere grens is bepaald, in casu € 370. Bij boeten van minder dan € 340 in casu € 370 zou de zware procedure in de meeste gevallen tot onevenredige lasten leiden. Daarom geldt voor deze boeten in beginsel de lichte procedure. In het wetsvoorstel wordt hierbij aangesloten, nu geen uitzondering op de Awb wordt gemaakt. Dat betekent dat alleen in het geval van een boete ingevolge artikel 35c een lichte procedure gevolgd dient te worden.

#### **Artikelen 35d**

Op grond van de huidige Wet op de kansspelen zijn gemeenten slechts bevoegd de verleende vergunning in te trekken indien de daaraan verbonden voorschriften worden overtreden. Daarnaast zijn gemeenten onder omstandigheden bevoegd een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. Om ook gemeenten met een proportioneel en adequaat handhavingsinstrument toe te rusten en de overige bestuurlijke handhavingsinstrumenten kracht bij te zetten krijgen gemeenten op

grond van deze bepaling de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen in het geval de bij of krachtens de Wet op de kansspelen gestelde voorschriften, waarbij de bevoegdheid van gemeenten in het geding is, worden overtreden. Het gaat dan om de door burgemeester en wethouders af te geven vergunning ex artikel 3 voor het organiseren van een incidentele loterij (met een prijzengeld van ten hoogste € 4 500), de bij of krachtens artikel 7c gestelde voorschriften met betrekking tot zogenaamde kleine kansspelen (waaronder bingo) en de door de burgemeester af te geven vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten. Voor overtreding van vergunningsvoorschriften voor een incidentele loterij kunnen gemeenten een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 3 700. Dit relatief lage boetebedrag kan worden gerechtvaardigd door de beperkte omvang die dergelijke loterijen doorgaans hebben.

In de praktijk lijkt het vaker voor te komen dat de gestelde regels bij bingo's worden overtreden. Het gaat dan vooral om de begrenzing van het prijzengeld. Mede hierom wordt bij de overtreding van de voorschriften ten aanzien van kleine kansspelen voorzien in een hogere boetecategorie, namelijk € 7 400. Wegens overtreding van de voorschriften met betrekking tot aanwezigheidsvergunningen kunnen gemeenten boeten opleggen van ten hoogste € 74 000. Hiermee kunnen overtredingen door de grootste kansspelaanbieders binnen gemeenten (zoals speelhallen) op evenredige wijze worden gesanctioneerd. Voor de vaststelling van de boete wordt uiteraard rekening gehouden met ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. Daarnaast wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval.

Verwacht wordt dat door de vaststelling van de maximale boete op € 74 000 ook overtredingen door de grootste kansspelaanbieders binnen gemeenten (zoals speelhallen) op evenredige wijze kunnen worden gesanctioneerd.

De boetehoogten zijn ontleend aan de boetecategorieën in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De opbrengst van de bestuurlijke boete komen toe aan de gemeenten.

#### **Titel VIc. Strafbepalingen**

Dit betreft een verplaatsing van de oude titel VI. naar een nieuwe titel. Het strafrecht blijft, zoals hiervoor onder meer in paragraaf 8.2 is toegelicht, het sluitstuk van de handhaving.

#### **ARTIKEL II**

In verband met de wijzigingen van de strafbepalingen in de Wet op de kansspelen is het noodzakelijk de Wet op de economische delicten aan te passen.

#### **ARTIKEL III**

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Voorgesteld wordt om de nieuwe regeling eerbiedigende werking te geven. Op vergunningen die zijn aangevraagd voor de inwerkingtreding van deze wet, sancties die zijn opgelegd voor een overtreding die plaatsvond voor inwerkingtreding van deze wet en bezwaar- en beroepschriften die zijn ingediend voor inwerkingtreding van deze wet, blijft het oude recht van toepassing.

Conform het uitgangspunt van de Kaderwet zbo's is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede-ondertekenaar van het

wetsvoorstel in verband met de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan.

De minister van Justitie  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
G. ter Horst