



Handhavingsbeleid fysieke illegale kansspelen

1 december 2023

1. Inleiding

De Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) heeft op grond van artikel 33b van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) onder andere de taak om verboden kansspelaanbod (kansspelaanbod zonder vergunning) te bestrijden. In het fysieke domein varieert het daarbij van het exploiteren van speelautomaten, bingo's of loterijen zonder vergunning, het zonder vergunning organiseren van poker tot de door de georganiseerde criminaliteit aangeboden sportwedenschappen via laptops en andere mobiele devices (ook wel bekend als gokzuilen).

Omdat de Ksa in de bestrijding van het fysieke illegale aanbod verantwoordelijk is naast andere partijen (gemeenten en politie), doet zij dit door integraal samen te werken met onder andere de Regionale Informatie- en Expertise Centra (hierna: RIEC's), ondersteuning te leveren aan partners van de RIEC's zoals politie en gemeenten en in bepaalde situaties zelfstandig onderzoek te doen en handhavend op te treden.

De missie van de Ksa is 'Veilig Spelen'. De consument staat hierbij centraal. De Ksa wil meer zichtbaar zijn in het fysieke domein en een grotere bijdrage leveren aan het tegengaan van ondermijning die met het aanbod van fysiek illegale kansspelen gepaard gaat. De Ksa doet dit, omdat veilig spelen bij illegale kansspelen niet gegarandeerd is. Ook ligt er gokverslaving op de loer omdat er geen toezicht is op eventueel bovenmatig gokken en bestaat bovendien het risico van witwassen van geld.

Omdat de Ksa meer zichtbaar wil zijn in het fysieke illegale domein en een actievere en zelfstandigere rol wil vervullen hierin, is besloten om dit handhavingsbeleid op te stellen. Met dit handhavingsbeleid wil de Ksa bovendien meer duidelijkheid verschaffen aan haar partners op basis van welke criteria de Ksa ondersteuning levert aan de integrale aanpak van fysiek illegale kansspelen en onder welke criteria de Ksa zelfstandig optreedt. Daarnaast is in het handhavingsbeleid opgenomen op welke wijze de Ksa sanctionerend kan optreden bij geconstateerde overtredingen tijdens een ondersteuningsactie dan wel bij een zelfstandig onderzoek.

2. Samenwerking RIEC's

De Ksa werkt sinds enige tijd in samenwerkingsverband met de RIEC's. In het kader van het vergroten van de zichtbaarheid van de Ksa in het fysieke domein en om landelijk, regionaal en lokaal meer bekendheid te krijgen is de Ksa voortdurend bezig om deze samenwerking te optimaliseren. Zo gaat de Ksa regelmatig in gesprek met de diverse RIEC's en wordt intensief contact onderhouden in elke regio waar een RIEC-netwerk zit. Op die manier blijft de Ksa op de hoogte over wat er landelijk speelt op het gebied van fysiek illegale kansspelen.

De RIEC's richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Het bieden van kennis en expertise en een data- en risicogestuurd aanpak van ondermijning zijn daarin belangrijke onderdelen.¹

De structuur en werkwijze van RIEC's en haar partners verschillen van elkaar en per regio verschilt de beschikbare soort informatie. Per regio wordt door de Ksa en het RIEC-netwerk gezamenlijk bepaald wat de beste manier van samenwerken is.

3. Ondersteuning

De Ksa levert in verband met de bestrijding van illegale kansspelen in het fysieke domein verschillende vormen van ondersteuning, zoals ondersteuning op afstand en fysieke ondersteuning tijdens een actie. De Ksa levert per ondersteuningsverzoek maatwerk aan de betreffende partner. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

¹ Bron: www.riec.nl

3.1 Ondersteuning op afstand

De Ksa krijgt regelmatig ondersteuningsverzoeken van haar partners, zoals politie en gemeenten. Ondersteuning op afstand vindt plaats door bijvoorbeeld vragen te beantwoorden over de Wok, door deskundigheidsrapportages op te stellen aan de hand van informatie of constatering van partners en door te verwijzen naar de eigen handhavingsmogelijkheden en relevante wetgeving op basis waarvan een partner kan optreden.

3.2 Fysieke ondersteuning

De Ksa kan gezien de beperkte capaciteit niet ingaan op alle ondersteuningsverzoeken om fysiek aanwezig te zijn bij handhavingsacties. De meeste ondersteuning vindt daarom zoals hierboven omschreven op afstand plaats. Bij een ondersteuningsverzoek treedt de Ksa in gesprek met de partner en verwijst de verzoekende partner in eerste instantie naar een van de RIEC's of ondermijningstafels ter beoordeling of een integrale aanpak niet meer voor de hand ligt. In gevallen van een integrale aanpak van ondermijning en in het kader van een goede samenwerking met de RIEC's, sluit de Ksa fysiek aan bij integrale casussen die via de RIEC's lopen.

Afhankelijk van onder andere de omvang en ernst van de betreffende casus sluit de Ksa op verzoek ook aan bij handhavingsacties die via individuele partners lopen en zich niet lenen voor een integrale aanpak. De Ksa kiest ervoor om ook fysieke ondersteuning te bieden bij dergelijke verzoeken in verband met de noodzaak om bij te dragen aan de bestrijding van illegale fysieke kansspelen. Daarnaast is dit enerzijds goed voor haar zichtbaarheid en versterking van haar informatiepositie en anderzijds voor het behouden van de deskundigheid en ervaring. Per ondersteuningsverzoek beoordeelt de Ksa op grond van de criteria die in 4.2 staan of zij fysieke ondersteuning levert bij een handhavingsactie van een partner.

4. Zelfstandig onderzoek en optreden

Het aanbod van fysiek illegale kansspelen is te lokaal en/of te groot voor de Ksa om zelfstandig aan te (kunnen) pakken. Veelal is dit ook verweven met (lokale) problematiek waarbij de gemeente of de politie als eerste aan zet is om interventies te plegen. De Ksa moet daarom keuzes maken in het zelfstandig optreden in het fysieke domein. Er zijn echter situaties, waarbij de Ksa -additioneel- zelfstandig onderzoek zal doen en handhavend kan optreden. Het gaat om de situaties waarin illegaal speelautomaten worden geëxploiteerd en situaties ten aanzien van overig illegaal fysiek aanbod waarbij zeer ernstige misstanden plaatsvinden.

4.1 Exploiteren van speelautomaten zonder vergunning

De Ksa houdt toezicht op en handhaaft op het vergunningstelsel van exploitatie van speelautomaten (artikel 30h van de Wok).

Een onderzoek naar illegaal exploiteren vindt plaats op basis van externe of interne signalen van illegaal exploiteren, bijvoorbeeld wanneer een exploitatievergunning is vervallen, verlopen, ingetrokken of geweigerd. De Ksa doet in beginsel onderzoek in het geval dat een hoog risico bestaat op illegaal exploiteren na een intrekking of weigering op basis van een integriteitsbeoordeling, naar aanleiding van intern onderzoek dan wel naar aanleiding van een intrekking op eigen verzoek/van rechtswege. In geval van overtredingen treedt de Ksa handhavend op tegen de illegale exploitatie ten einde deze te doen staken.

4.2 Zeer ernstige misstanden

De Ksa kan te allen tijde besluiten een zelfstandig handavingsonderzoek te starten. Mogelijke aanleidingen kunnen zijn een melding, een verzoek tot handhaving of een ander signaal (hierna gezamenlijk: signalen) van een mogelijke overtreding. In het bijzonder kan de Ksa hiervoor kiezen als er sprake is van zeer ernstige misstanden.

Indien deze situatie zich voordoet, stemt de Ksa allereerst met de partners van de betreffende regio af of er reeds bestuursrechtelijke handhaving is ingezet door een van die partners. Als dat niet het geval is onderzoekt de Ksa vervolgens of de casus zich ervoor leent om integraal te worden opgepakt binnen de RIEC-regio waar de casus zich afspeelt. Tevens treedt de Ksa met het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in overleg om na te gaan of sprake is van samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke



handhaving.² Als er geen reden is voor de partners in de regio, de betreffende RIEC-regio en het OM om de casus op te pakken, kan de Ksa ervoor kiezen om zelfstandig onderzoek te doen.

De criteria die de Ksa meeweegt bij de beoordeling of een casus zich kwalificeert voor zelfstandig onderzoek zijn hoe concreet en betrouwbaar de ontvangen informatie over de mogelijke overtreding is, of dat er een duidelijk vermoeden bestaat dat de Wok wordt overtreden en in hoeverre de publieke doelen van de Ksa worden aangetast. Deze criteria gelden eveneens bij het bepalen of fysieke ondersteuning wordt geboden aan partners bij een handhavingsactie en of de Ksa optreedt bij signalen met betrekking tot illegaal exploiteren van speelautomaten.

Voor het instellen van zelfstandig onderzoek is in beginsel naast bovenstaande criteria in ieder geval sprake van één of meer van onderstaande omstandigheden.

- Er zijn minderjarigen en/of jongvolwassen betrokken;
- Er is sprake van een hoog verslavingsgevoelig kansspel (kansspelautomaten, casinospelen en krasloten)³;
- Er is sprake van recidive⁴;
- Er is sprake van één eigenaar en de overtredingen vinden op meerdere locaties plaats;
- Er zijn bij de Ksa meerdere signalen/meldingen binnengekomen over de casus.

Nogmaals wordt benadrukt dat de Ksa te allen tijde kan besluiten een zelfstandig handavingsonderzoek te starten, dus ook indien sprake is van andere omstandigheden dan hierboven vermeld.

5. Sanctionerende maatregelen

De Ksa heeft in het fysieke domein meerdere mogelijkheden om sanctionerend op te treden bij overtredingen van de Wok. De Ksa heeft onder andere de bevoegdheid om illegale speelautomaten in beslag te nemen (artikel 34i van de Wok) en/of een last onder bestuursdwang (artikel 35 van de Wok) of een last onder dwangsom (artikel 35 van de Wok) op te leggen. Daarnaast kan de Ksa ervoor kiezen om naast of in plaats van deze maatregelen een bestraffende maatregel op te leggen in de vorm van een bestuurlijke boete (artikel 35a van de Wok). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, weegt de Ksa per casus af welk handavingsinstrument wordt ingezet om het nagestreefde doel in dat onderzoek te bereiken. Van belang is dat de maatregel in ieder geval effectief is en de overtreding (blijvend) wordt gestaakt.

De Ksa kan in het fysieke domein een maatregel opleggen bij een fysieke ondersteuning⁵, bij onderzoek naar illegaal exploiteren en bij het doen van een zelfstandig onderzoek.

6. Inwerkingtreding

Dit Handavingsbeleid treedt in werking per 1 december 2023.

² Dit gebeurt op basis van het 'Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties tussen het Openbaar Ministerie en de Kansspelautoriteit (hierna: convenant). Primair worden overtredingen uit de Wok door de Ksa bestuursrechtelijk afgedaan zonder dat dit wordt overlegd met het OM. In het Convenant worden gevallen genoemd waarbij overleg plaatsvindt om te bepalen of in die zaken strafrechtelijke handhaving toch meer geboden is.

³ Zie bijvoorbeeld het onderzoek 'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod' dat het Centrum voor Verslavingsonderzoek heeft gedaan voor de Ksa.

⁴ Hieronder wordt verstaan een eerdere constatering van illegaal aanbod.

⁵ Indien een samenwerkingspartner eveneens een maatregel oplegt, treedt de Ksa eerst in overleg om de op te leggen maatregel af te stemmen.