

Vergaderjaar 2011–2012

32 264

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 november 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 8 november 2011 met betrekking tot het bovengenoemd wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-, PvdA-, CDA-, D66-, GroenLinks- en ChristenUnie-fracties de voorgestelde instelling van een kansspelautoriteit steunen. Ik dank de verschillende kamerfracties voor hun vragen, die ik hierna zal beantwoorden.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het kabinet het kansspelbeleid van het vorige kabinet zal voortzetten of dat zij daarin andere accenten zal aanbrengen. Zij verzoeken daarbij in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de herziening van de Wet op de kansspelen. Bij brief van 19 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124) heb ik de voorzitter van de Tweede Kamer, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de visie van het kabinet op het kansspelbeleid doen toekomen. In deze brief is uiteengezet dat het kabinet er enerzijds voor wil zorgen dat consumenten desgewenst kunnen beschikken over een passend en attractief aanbod van kansspelen, maar het anderzijds van belang acht om kwetsbare groepen zoveel mogelijk te beschermen tegen het eventuele risico om kansspelverslaving te ontwikkelen. Het kabinet wil daarbij vasthouden aan de achterliggende beleidsdoelstellingen uit eerdere kabinetsperiodes – het zoveel mogelijk voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit – maar wil deze doelstellingen echter in een gemoderniseerd en opener stelsel realiseren. Meer concreet betekent dit dat het kabinet waar mogelijk monopolies (zoals voor casinospelen) wil opheffen en wil toewerken naar een marktordening met meer concurrentie, kansspelvergunningen in de toekomst op transparante wijze wil verlenen en het aanbieden van kansspelen via internet wettelijk wil reguleren. Voorts wil het kabinet een regeling in de wet opnemen die kleinschalig

poker op lokaal niveau mogelijk maakt en wil het de regelgeving rondom speelautomaten ingrijpend herzien door deze meer techniekonafhankelijk te maken. Ten slotte zal een door de kansspelautoriteit te beheren centraal register worden ingesteld met toegangsverboden en -beperkingen voor Holland Casino, speelautomatenhallen en kansspelen via internet.

Genoemde beleidswijzigingen vergen ingrijpende wijzigingen van de Wet op de kansspelen. In de brief van 19 maart 2011 is aangegeven dat het kabinet in dit verband een gefaseerde aanpak voor ogen staat. Kansspelen via internet zijn nu nog niet gereguleerd, hetgeen in de praktijk leidt tot diverse problemen die op korte termijn moeten worden opgelost. Er zijn rechterlijke uitspraken die noodzaken tot de invoering van een transparante gunningprocedure. Ook dit moet op korte termijn worden geregeld. Alle thans lopende vergunningen expireren derhalve op 31 december 2014 en mijn voornemen is de vergunningverlening voor de daaropvolgende periode op de nieuwe wijze te laten plaatsvinden. Als gevolg van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Kooiman c.s. (Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 24) geldt dit ook voor de invoering van het centrale register voor kansspelverslaving. Ik ben voornemens hiertoe in de loop van 2012 voorstellen in te dienen tot tussentijdse wijzigingen van de Wet op de kansspelen. Om uitvoering te geven aan de overige beleidswijzigingen wordt tevens een algehele herziening van de wet voorbereid.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd hoe de verantwoordelijkheid van de minister voor het kansspelbeleid zich verhoudt tot het onafhankelijkheidsmotief voor de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan. Zoals de Raad van State in zijn advies heeft opgemerkt, ben ik als staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het gehele beleidsterrein van de kansspelen. Nadat er decennia lang een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid van verschillende ministers voor het kansspelbeleid heeft bestaan, is de verantwoordelijkheid voor het gehele kansspelbeleid enkele jaren geleden geconcentreerd bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er is bewust voor gekozen de regie voor het kansspelbeleid bij de minister (thans: de staatssecretaris) van Veiligheid en Justitie te beleggen, vanwege diens neutrale positie in het kansspelveld doordat er geen betrokkenheid bestaat bij specifieke goede doelen en vanwege zijn taak bij de bestrijding van fraude en criminaliteit. In het verlengde van mijn verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid ben ik momenteel tevens beleidsverantwoordelijk voor de verlening van de vergunningen aan de landelijke kansspelaanbieders, waaronder de staatsdeelnemingen Staatsloterij en Holland Casino, en het toezicht op deze vergunninghouders. De opbrengst van beide staatsdeelnemingen komt ten goede aan de staatskas. De combinatie van verantwoordelijkheid voor zowel het algemene kansspelbeleid als voor de verlening van vergunningen aan aanbieders waarbij de Staat een zeker financieel belang heeft, alsmede het toezicht op die aanbieders, brengt een zekere spanning mee. Juist om die reden is ervoor gekozen de vergunningverlening en de uitoefening van het toezicht op de vergunninghouders voor de landelijke kansspelen onder te brengen bij een zelfstandig bestuursorgaan – de kansspelautoriteit.

Kansspelen op internet

De leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de voorgenomen regulering van kansspelen via internet. Gevraagd wordt of dergelijke kansspelen momenteel inderdaad verboden zijn en wat de stand van zaken is van de op dit vlak aangekondigde regelgeving. Tevens wordt gevraagd of in de toekomstige regelgeving een onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlandse en buiten-

landse aanbieders en of voor deze vorm van kansspelen een relatief hoge heffing in rekening gebracht zal worden.

Inderdaad is het thans verboden in Nederland gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen via internet, aangezien de wet niet voorziet in de mogelijkheid daarvoor vergunning te verlenen. Dergelijke kansspelen vallen derhalve nog steeds onder het algemene verbod van artikel 1, onder a, van de wet. Wel is het gebruik van internet in bepaalde gevallen toegestaan als verkoopkanaal voor deelnamebewijzen voor kansspelen in de fysieke wereld.

Zoals is aangegeven in de brief van 19 maart 2011, bestaat het voornemen via een tussentijdse wijziging van de wet een vergunningsmogelijkheid voor kansspelen via internet tot stand brengen. Voor de opzet en inrichting van een dergelijk stelsel en de daarbij te hanteren (financiële) voorwaarden, worden in nauw overleg met het ministerie van Financiën verschillende scenario's in kaart gebracht. Overigens zal in het toekomstige vergunningstelsel niet de eis worden gesteld dat slechts Nederlandse aanbieders naar een vergunning kunnen dingen, aangezien een dergelijke eis discriminerend is naar nationaliteit en strijdig zou zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

In de toekomstige regelgeving zullen bijzondere waarborgen worden gesteld op het gebied van de bescherming van kwetsbare spelers, het tegengaan van deelname door minderjarigen, bestrijding van frauduleus en crimineel gedrag, een betrouwbaar betalingsverkeer, een eerlijk spelverloop, verantwoordelijke marketing en een veilige en betrouwbare operationele omgeving. In mijn brief van 5 september 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 130) ben ik nader ingegaan op aanvullende maatregelen die getroffen zullen worden om problematisch spelgedrag te voorkomen. Daarbij is uitgegaan van vier categorieën maatregelen, namelijk monitoring aan de poort, monitoring en interventie tijdens het spelen, interventie bij ontluikend speelgedrag en daadwerkelijke behandeling van kansspelverslaving. Op het preventiebeleid ga ik hieronder in paragraaf 5 nader in. De toekomstige vergunninghouders voor kansspelen via internet zullen tevens aan kansspelheffing worden onderworpen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd een geactualiseerd beeld te geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het Europees recht voor de Nederlandse wetgeving inzake kansspelen. Verder vragen zij naar de stand van zaken van het overleg tussen lidstaten.

De regulering van kansspelen via internet zal, zo antwoord ik deze leden, inderdaad moeten plaatsvinden binnen de kaders van het Europese recht. Deze kaders worden gevormd door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de door het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) in zijn jurisprudentie geformuleerde kaders. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting, hanteert het Hof in zijn jurisprudentie de vaste lijn dat beperkingen op het vrije dienstenverkeer, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal vergunningstelsel, verenigbaar kunnen zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, mits deze beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden wegens dwingende redenen van algemeen belang, niet op discriminerende wijze worden toegepast, geschikt zijn de beoogde doelen te verwezenlijken (geschiktheidseis) en niet verder gaan dan noodzakelijk is (proportionaliteitseis). Gaandeweg heeft het Hof nadere invulling gegeven aan de geschiktheids- en proportionaliteitseis door onder meer de eis te stellen dat de beperking in kwestie ertoe moet bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige (ofwel consistente) wijze worden beperkt.

Sinds het moment waarop het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, heeft het Hof een aantal nieuwe arresten met betrekking tot de nationale regulering van kansspelen gewezen. Hoewel in deze arresten in beginsel de hierboven weergegeven lijn wordt bevestigd, heeft er in een aantal gevallen een precisering plaatsgevonden van de geschiktheids- en proportionaliteitseis, ofwel van de eisen waaraan een nationaal vergunningstelsel voor kansspelen moet voldoen om verenigbaar te zijn met het Europese recht. Ik zal hieronder nader ingaan op enkele in het oog springende elementen uit deze recente arresten.

In het arrest van 3 juni 2010 in de zaak *The Sporting Exchange Ltd.* (C-203/08) heeft het Hof geoordeeld dat artikel 49 EG (thans: artikel 56 VWEU) zo moet worden uitgelegd dat het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting van toepassing zijn op procedures voor de verlening en verlenging van een vergunning aan één exploitant op het gebied van de kansspelen, voor zover het niet gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtsreeks toezicht staat van de Staat of om een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.

In de zaak *Markus Stoss* (arrest van 8 september 2010, C-316/07) stond de situatie centraal waarin enerzijds sprake was van een publiek monopolie inzake sportwedenschappen en loterijen en anderzijds de vaststelling door een rechterlijke instantie dat de houder van dat monopolie op grote schaal reclame maakt voor haar diensten, dat voor andere soorten van kansspelen (waaraan grotere verslavingsrisico's kleven) een expansiebeleid wordt gevoerd en die andere kansspelen bovendien worden aangeboden door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken. De nationale rechterlijke instantie heeft in die situatie volgens het Hof op wettige gronden kunnen oordelen dat het monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd te verwezenlijken. Uit dit arrest volgt – kort gezegd – dat de nationale wet- en regelgeving op het gebied van kansspelen niet alleen per kansspelsoort, maar ook als geheel, consistent en samenhangend moet zijn.

In de zaak *Engelmann* (C-64/08) heeft het Hof op 9 september 2010 geoordeeld dat artikel 43 EG (thans: artikel 49 VWEU) zo moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de regeling van een lidstaat die de exploitatie van kansspelen in casino's uitsluitend voorbehoudt aan marktdeelnemers die hun statutaire zetel hebben op het grondgebied van deze lidstaat.

Tot slot heeft het Hof op 15 september 2011 in de zaak *Dickinger en Ömer* (C-347/09) vastgesteld dat een nationale regeling die op het gebied van kansspelen een monopolie vaststelt, slechts coherent is met de doelstelling criminaliteit te bestrijden en de gelegenheid tot gokken te beperken indien slechts gematigde reclame is toegestaan die strikt beperkt is tot hetgeen nodig is om de consument in de richting van het gereguleerde aanbod te leiden.

De leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar de vorderingen in de overleggen tussen de diverse lidstaten, antwoord ik dat in het kader van de raads werkgroep Vestigingen en Diensten in de tweede helft van 2010 onder Belgisch voorzitterschap uitgebreid is gesproken over de rol van en de samenwerking tussen de nationale kansspelautoriteiten om de grensoverschrijdende aspecten van kansspelen aan te pakken, en over de noodzaak om de specifieke rol van loterijen te erkennen. Deze overleggen hebben in december 2010 geleid tot conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen. Vervolgens is in de eerste helft van 2011 onder Hongaars voorzitterschap in raads werkgroepverband nader uitwerking

gegeven aan de mogelijkheden voor samenwerking tussen nationale autoriteiten. Er zijn drie concrete thema's overeengekomen, op welk gebied de samenwerking wordt bevorderd. Het gaat hierbij om het delen van informatie, het uitwisselen van *best practices* en de beperking van administratieve lasten.

3. Taak en organisatie kansspelautoriteit

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er op tegen is de taak van de kansspelautoriteit expliciet te vermelden. Daar heb ik geen bezwaar tegen en het voorgestelde artikel 33b voorziet reeds in een omvattende opsomming van de specifieke taken van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Het advies van de Raad zag op een algemene omschrijving van de taak van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit als zijnde «de uitvoering van deze wet, tenzij anders is bepaald». Het uiteindelijk in het wetsvoorstel opgenomen artikel 33b bevat echter een opsomming van de verschillende taken. Aan deze opsomming is bij amendement van de Tweede Kamer nog «het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving» toegevoegd.

De scheiding tussen uitvoering en toezicht wordt vormgegeven door deze taken bij verschillende afdelingen te beleggen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie op hun vraag hoe wordt gewaarborgd dat uitvoering en toezicht onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. De afdeling Vergunningen heeft tot doel het op objectieve en effectieve wijze verlenen van kansspelvergunningen. De afdeling Toezicht en sanctionering heeft tot doel het opsporen en bestrijden van illegale kansspelen en het sanctioneren van overtredingen. Daarnaast wordt in de mandaatregelingen en door fysieke functie- en bevoegdheidsscheidingen gegarandeerd dat de vergunningverlening en het toezicht onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een nadere toelichting op het feit dat het advies van de Raad van State om te voorzien in een raad van toezicht, die intern toezicht zou gaan houden op taakuitoefening van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Deze leden wijzen daarbij op de mogelijke risico's van de vereniging van uitvoerende en toezichthoudende taken en het risico van «(regulatory) capture». Ook de leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de keuze om af te zien van een raad van toezicht en wijzen in dit verband op het feit dat de Raad dit wenselijk achtte om het risico op de schijn van belangenverstremgeling te verminderen. Zij vragen of de regering van mening is dat zelfstandige bestuursorganen die met de uitvoering van beleid zijn belast, geen raad van toezicht behoeven.

Een raad van toezicht is een aanvullend instrument dat kan worden ingezet indien extra, intern toezicht op het zelfstandige bestuursorgaan is aangewezen. Dit kan samenhangen met de omvang van de organisatie, maar ook met de aard, complexiteit of omvang van de taken. Ik ben niet van mening dat zelfstandige bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van beleid per definitie geen raad van toezicht behoeven. De instelling van een raad van toezicht kan een noodzakelijke extra waarborg zijn voor het goed zelfstandig functioneren van het bestuursorgaan. Daarnaast kan dit instrument het externe toezicht door de minister versterken en aanvullen. De noodzaak van een raad van toezicht bij de kansspelautoriteit zie ik op dit moment echter onvoldoende. De kansspelautoriteit wordt ingericht als een organisatie met een beperkte omvang en met een overzichtelijk takenpakket. In die situatie biedt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen mij afdoende mogelijkheden om toezicht te houden op de kansspelautoriteit en invulling te geven aan mijn beleids- en systeemverantwoordelijkheid. Extra toezicht in de vorm van een raad

van toezicht is naar mijn mening niet noodzakelijk om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken en zou de nu zo heldere verantwoordelijkheidsverdeling niet ten goede komen. Bij het opzetten en inrichten van de kansspelautoriteit zijn onnodige kosten en procedures vermeden. Ik wijs er ten slotte in dit verband nog op dat de instelling van een raad van toezicht zeker geen regel is; ook toezichthouders als NMA en OPTA beschikken niet over een raad van toezicht.

De kansspelautoriteit zal zijn taken uitoefenen binnen het kader van de algemeen verbindende voorschriften bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling, alsmede de beleidsregels die door mij zullen worden vastgesteld. Hierdoor zal de discretionaire ruimte voor de kansspelautoriteit gering zijn. Met dit kader in combinatie met het (externe) toezicht dat ik zal gaan uitoefenen, wordt een eventueel risico dat de kansspelautoriteit wordt «ingepakt» door de doelgroep van vergunninghouders voldoende afgewend. Wat betreft eventuele schijn van belangenverstrengeling tussen de verantwoordelijke bewindspersoon en kansspelautoriteit meen ik dat een raad van toezicht hiervoor niet nodig is. De verhouding tussen de verantwoordelijke bewindspersoon en de kansspelautoriteit wordt, evenals dat bij andere zelfstandige bestuursorganen het geval is, beheerst door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die de bewindspersoon voldoende instrumenten verschafft om diens politieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, zonder dat deze betrokken wordt bij individuele beslissingen. De politieke en beleidsverantwoordelijkheid is en blijft bij de minister. Zoals eerder gememoreerd zou het primaire doel van extra toezicht door een raad van toezicht bij de kansspelautoriteit het goed zelfstandig functioneren van dat bestuursorgaan zijn. Een raad van toezicht zou dus niet in de plaats komen van de toezichtrelatie tussen het zelfstandige bestuursorgaan en de minister. Beide vormen van toezicht zijn van een andere aard en orde. Met betrekking tot de (quasi)staatsdeelnemingen in kansspelondernemingen en de kansspelbelasting wil ik wijzen op het feit dat om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen de politieke en beleidsverantwoordelijkheid hiervoor reeds elders is neergelegd, namelijk bij de minister van Financiën.

4. Keuze sanctiestelsel

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen betreffende de keuze voor bestuurlijke en strafrechtelijke handavingsinstrumenten, met name in het licht van de vraag of strafrechtelijke handhaving betere rechtsbescherming biedt dan bestuursrechtelijke handhaving. Hierbij wijzen deze leden ook op het feit dat de kansspelautoriteit zeer hoge boetes zou kunnen opleggen. Naar mijn overtuiging biedt het bestuursrecht een volwaardige vorm van rechtsbescherming bij sanctiebesluiten en voldoet het aan de verdragsrechtelijke eisen ter zake. De toetsing van bestuurlijke boetebesluiten vindt plaats volgens de algemene regels van het bestuursprocesrecht, zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Bepalingen van strafprocesrecht en strafrechtelijke leerstukken kunnen onder omstandigheden door de bestuursrechter analoog worden toegepast, met name indien de bestuursrechtelijke verhouding tussen partijen sterke overeenkomsten vertoont met een strafrechtelijke verhouding. De verdragsrechtelijke eisen, met name die van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verzetten zich er niet tegen dat een bestraffende sanctie in eerste instantie door het bestuur wordt opgelegd, mits daarna maar beroep op een onafhankelijke rechter openstaat dat voldoet aan alle vereisten. Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete moet grondig worden onderbouwd. In het bestuursrecht

worden extra eisen gesteld aan de voorbereiding, in het bijzonder aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit.

Ook de toetsing door de bestuursrechter van de bestuurlijke boete dient aan bepaalde extra eisen te voldoen. Deze toetsing moet op grond van artikel 6 EVRM volledig zijn, en moet voldoen aan de eis van de onschuldpresumptie, die volgt uit het tweede lid van dat artikel. De jurisprudentie in het bestuursrecht laat zien dat bij bestraffende sancties indringend wordt getoetst op evenredigheid en dat de bestuursrechter afwijkt van zijn in het algemeen terughoudende opstelling: de zwaarte van de sanctie (hoogte van de boete) moet zijn afgestemd op de ernst van de gedraging. Bij deze evenredigheidstoets dient ook de verwijtbaarheid van het beboetbare feit te worden betrokken. Naast de hoogte van de boete dient ook een volle toetsing plaats te vinden ten aanzien van het bewijs van de overtreding. De onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM kan meebrengen dat de rechter bij de beoordeling ook feiten meeneemt die het bestuursorgaan niet kon kennen op het moment van het nemen van het boetebesluit. De bewijslast ten aanzien van deze feiten rust op het bestuursorgaan. Ook dient de rechter een inmiddels ten gunste van de overtreder gewijzigd voorschrift in zijn beoordeling mee te nemen. Zoals de toenmalige minister van Justitie bij de behandeling van de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel en van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangaf, vindt het leerstuk van de «grondenfuik» of «verdichting» in het kader van deze toetsing geen toepassing.

Wat betreft de onschuldpresumptie nog het volgende. In artikel 5:41 Awb is het beginsel «geen straf zonder schuld» voor bestuurlijke boeten gecodificeerd. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, kan de overtreder een beroep doen op afwezigheid van alle schuld. Binnen dit kader kunnen zo nodig ook de klassieke schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht aan de orde komen. De voorgestelde regeling is in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen, waarbij «schuld» moet worden opgevat als daderschap. Als het daderschap vaststaat, mag schuld in de zin van verwijtbaarheid worden verondersteld, mits tegenbewijs mogelijk is. Nu de overtreder te allen tijde een beroep kan doen op afwezigheid van alle schuld, is aan deze laatste voorwaarde voldaan.

De schorsende werking van bezwaar en beroep is soms minder gewenst met het oog op de slagvaardigheid van de handhaving. De onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM sluit niet uit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Deze bevoegdheid tot onmiddellijke executie moet wel binnen redelijke grenzen worden toegepast, waarbij een redelijk evenwicht tussen de betrokken belangen in acht moet worden genomen. Bij deze beoordeling moet onder meer worden betrokken of in het geval van een succesvol beroep de reeds betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd en de oorspronkelijke rechtspositie van de betrokkene kan worden hersteld. Ten slotte is van belang dat steeds de mogelijkheid bestaat om op grond van artikel 8:81 Awb de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen.

In het instrument van «naming en shaming», in de zin van actieve openbaarmaking door de kansspelautoriteit van boetebeschikkingen, wordt in het wetsvoorstel niet voorzien. Indien degene aan wie de kansspelautoriteit een bestuurlijke sanctie oplegt toch nog imagoschade zou lijden, lijkt mij deze niet groter dan in het geval dat strafrechtelijke

vervolgning zou zijn ingesteld. Zolang de kansspelautoriteit bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie zorgvuldig en rechtmatig handelt, is naar mijn mening de kans op succesvolle schadeclaims gering. Het wetsvoorstel voorziet in de rechtspersoonlijkheid van de kansspelautoriteit en deze heeft dus een eigen aansprakelijkheid.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bruikbaarheid van het onderscheid tussen «open» en «gesloten context» bij het maken van de keuze voor een sanctiestelsel. Het door de leden genoemde onderscheid is onderdeel van de richtsnoeren die in de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel is neergelegd. In de nota wordt echter bij de keuze voor een sanctiestelsel de effectiviteit centraal gesteld en aangegeven dat maatwerk moet worden geleverd wanneer dat geboden is, omdat er vele uiteenlopende omstandigheden zijn waaronder handhavend moet worden opgetreden. Dit is voor mij ook aanleiding geweest om het stelsel van handhaving nog enigszins aan te passen bij nota van wijziging. Ik ben het derhalve met de leden van de CDA-fractie eens dat ook andere factoren een rol kunnen spelen bij de inrichting van het stelsel van handhaving.

Vanwege de specifieke context van de handhaving van de wet heb ik ingezet op primair bestuursrechtelijke wijze van handhaving. Naast bestuursrechtelijke handhaving is de inzet van het strafrecht mogelijk als ultimum remedium, bijvoorbeeld in geval van overtreding door niet-vergunninghouders. De handhaving van de wet vergt specifieke kennis en deskundigheid betreffende (illegale) kansspelen. De bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden van de kansspelautoriteit als gespecialiseerde toezichthouder zullen bijdragen aan de slagvaardigheid en effectiviteit van de handhaving. Met de komst van de kansspelautoriteit zal de aanpak van illegale kansspelen worden geïntensiveerd, hetgeen naar verwachting zal leiden tot meer zaken. Er moet voorkomen worden dat dit onnodige extra druk op de strafrechtsketen veroorzaakt. Anderzijds is er de flexibiliteit om het strafrecht bij de aanpak van illegale kansspelen in te zetten wanneer dat noodzakelijk is en buiten twijfel staat dat dit het meest effectief is. Bestuursrechtelijke handhaving biedt de mogelijkheid tot toepassing van herstelmaatregelen, zoals bestuursdwang en de last onder dwangsom, waarmee direct en effectief kan worden ingegrepen bij overtredingen als het bevorderen door derden van het aanbieden van illegale kansspelen. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving echter de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.

5. Preventiebeleid

De leden van verschillende fracties hebben in het kader van dit wetsvoorstel, dat voorziet in een wettelijke regeling van het beleid inzake het voorkomen van kansspelverslaving en in een effectief stelsel van toezicht en handhaving daarvan door de kansspelautoriteit, vragen met betrekking tot het preventiebeleid gesteld.

Op grond van het voorgestelde artikel 4a moeten vergunninghouders die maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling nader worden uitgewerkt, waarbij waar nodig zal worden gedifferentieerd naar de kanspeloort waarvoor de vergunning is verleend. Mocht er in aanvulling op de algemeen verbindende voorschriften in het voorgestelde

artikel 4a van de wet en de daarop berustende algemene maatregel van bestuur en ministeriele regeling in een individueel geval aanleiding bestaan om nadere, specifieke voorschriften met betrekking tot de preventie van kansspeleravering te stellen, zal de kansspelautoriteit dergelijke voorschriften inderdaad aan die vergunning verbinden, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag of het preventiebeleid ook via vergunningvoorschriften wordt gehandhaafd. Als staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal ik de kansspelautoriteit hierover algemene aanwijzingen (in beleidsregels) geven.

De maatregelen in het kader van het preventiebeleid zijn gericht tot de vergunninghouders. Deze zijn en blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van die maatregelen. De kansspelautoriteit ziet toe op deze uitvoering door de vergunninghouders, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving door de vergunninghouders van de bij of krachtens de wet gestelde en aan de vergunning verbonden voorschriften – waaronder die welke betrekking hebben op het preventiebeleid – en kan iedere geconstateerde overtreding een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie op hun vraag naar de juridische consequenties van overtreding van de zorgplicht. Naast de inzet van dit bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, kan zij als ultimum remedium ook kiezen voor strafrechtelijke handhaving, waarop ik hiervoor in paragraaf 4 ben ingegaan,

Ook het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspeleravering behoort tot de taken van de kansspelautoriteit (het voorgestelde artikel 33b). De kansspelautoriteit zal, mede ter ondersteuning van de ontwikkeling van het beleid ter voorkoming van kansspeleravering, structureel overleg entameren tussen kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met GGZ Nederland heeft al overleg plaatsgevonden over het opstarten van een dergelijk overleg. Door middel van een zorgvuldig wervings-, selectie- en scholingsbeleid zal voldoende deskundigheid bij de kansspelautoriteit op het gebied van preventie van kansspeleravering worden gewaarborgd, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie in dit verband.

De leden van de CDA-fractie, die hebben gevraagd naar het preventiebeleid bij eventueel te legaliseren internetkansspelen, antwoord ik dat de maatregelen die mij voor ogen staan worden ingedeeld naar de verschillende fasen waarin een speler in aanraking komt of deelneemt aan een kansspel. Het gaat vooraleerst om monitoring aan de poort, dat wil zeggen op het moment dat een speler zich meldt bij een aanbieder om deel te nemen aan een kansspel. Vervolgens zal gedurende de deelname aan het spel het gedrag van de speler worden gemonitord en geanalyseerd en zullen preventieve acties worden ondernomen. Bij ontluikend risicovol speelgedrag zal geïntervenieerd worden. Mocht, ondanks de maatregelen die in eerdere fasen getroffen zijn, toch kansspeleravering ontstaan, dan dient passende behandeling geboden te worden. In mijn brief van 5 september 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 130) heb ik de eerste contouren hiervan geschetst. Geautomatiseerde monitoring zal hierbij een belangrijke rol spelen.

Concrete maatregelen die mij voor ogen staan en waaraan ter voorbereiding van een wettelijke regeling van kansspelen via internet worden onderzocht en uitgewerkt hebben onder meer betrekking op de registratie en identificatie van spelers door de vergunninghouder, waarmee wordt

voorkomen dat kansspelen via internet kunnen worden aangeboden aan personen onder de 18 jaar of aan personen met verslavingsproblemen die in het centrale register zijn geregistreerd met een entreeverbod. Bij de registratie moet de speler de grenzen van zijn speelgedrag aangeven, bijvoorbeeld hoe lang en om hoeveel geld hij wil spelen.

Bij overschrijding van deze grenzen wordt de speler tijdelijk uitgesloten van verdere deelname aan het kansspel. Tijdens het spelen moet voor de speler voortdurend inzichtelijk zijn hoe lang hij al speelt en hoeveel geld hij heeft verloren of gewonnen. De vergunninghouder moet het speelgedrag van de spelers op zijn speelsite monitoren en analyseren, en bij aanwijzingen van risicovol speelgedrag interveniëren door de speler te waarschuwen voor de risico's van kansspelverslaving, door hem te verwijzen naar hulpverlening, door hem tijdelijk uit te sluiten van deelname aan het kansspel of door hem gedurende langere tijd een speelverbod op te leggen.

De vergunninghouder moet op zijn website informatie verstrekken over verantwoord spelen, de risico's van kansspelverslaving, en de toegang tot (online en offline werkende) instellingen voor verslavingszorg. Ook moet hij op zijn website een zelftest in verband met speelverslaving voor spelers beschikbaar stellen en de speler de mogelijkheid bieden om zichzelf een speelverbod op te leggen.

Zoals gezegd, is het gehele pakket aan preventiemaatregelen voor kansspelen via internet nog in ontwikkeling.

Het internet biedt voldoende mogelijkheden om het spelgedrag waar nodig te beteugelen en om daarop geautomatiseerd toezicht te houden. Het spreekt voor zich dat kennis van automatisering een absolute randvoorwaarde is voor het optimaal functioneren van de kansspelautoriteit op dat gebied.

Onder verwijzing naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Schouten c.s. (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 16) waarin de regering is verzocht een reëel voorstel te formuleren voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers, hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd naar de effectiviteit en de toekomst van het preventiebeleid. Deze leden antwoord ik dat in het algemeen nog betrekkelijk weinig bekend is over de effectiviteit van de verschillende maatregelen op het gebied van preventiebeleid, aangezien er tot op heden nauwelijks onderzoek naar is verricht. Wel heeft de Algemene Rekenkamer zich in haar rapport «Holland Casino: naleving overheidsbeleid» (Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1) positief uitgelaten over het door Holland Casino gevoerde Preventiebeleid Kansspelen. Dit beleid is voor mij dan ook een belangrijke leidraad bij de verdere ontwikkeling van het preventiebeleid. Bij die verdere ontwikkeling worden ook de instellingen voor verslavingszorg betrokken. Het spreekt voor zich dat de effectiviteit van dat beleid zal worden geëvalueerd. In dit verband wijs ik deze leden er op dat het ontwikkelen – en in het verlengde daarvan het evalueren – van het preventiebeleid op grond van het voorgestelde artikel 4a geen taak is van de kansspelautoriteit maar van de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie. Deze zal daarbij uiteraard wel gebruik maken van de expertise en ervaring van de kansspelautoriteit en andere instellingen die werkzaam zijn op het gebied van kansspelen en verslavingszorg.

In het licht van genoemde motie van het lid Schouten c.s. meld ik deze leden voorts, dat momenteel onder auspiciën van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum een éénmeting naar de aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland wordt uitgevoerd. Aan de hand van het onderzoeksrapport, dat ik begin 2012 verwacht, zal ik een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers bepalen. Voorts zal ik mede op basis van dat rapport bezien

of bijstelling van het huidige preventiebeleid – los van de aanvullende maatregelen op dat gebied die mij voor ogen staan – noodzakelijk is.

Om een veilig en verantwoord aanbod van kansspelen voor Nederlandse burgers te creëren, is het noodzakelijk dat het legale aanbod van kansspelen dusdanig aantrekkelijk is dat het spelers van het illegale aanbod wegleidt, zonder dat daarbij de goklust in de samenleving wordt aangewakkerd. Dit is echter niet voldoende. De noodzakelijk maatregelen om kansspelverslaving (aan legale kansspelen) zoveel mogelijk te voorkomen kunnen het legale aanbod voor spelers – en met name van spelers met risicovol speelgedrag – minder aantrekkelijk maken ten opzichte van het illegale aanbod, dat geen of aanzienlijk minder preventie maatregelen kent. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat voorkomen moet worden dat spelers hun toevlucht zoeken tot illegaal aanbod. Dit onderstreept het belang van effectieve handhaving door de kansspelautoriteit van het verbod om zonder vergunning in Nederland kansspelen aan te bieden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin. Daarnaast is effectieve handhaving in het belang van de spelers die tegen frauduleuze handelingen door illegale aanbieders beschermd moeten worden, en in het belang van de legale aanbieders die zo min mogelijk oneerlijke concurrentie van illegale aanbieders moeten ondervinden. Dit geldt, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zowel voor fysieke kansspelen als ook voor kansspelen via internet.

De aansprakelijkheid van de vergunninghouder voor de schade die een speler stelt te hebben geleden als gevolg van een vermeende overtreding door de vergunninghouder van de bij of krachtens de wet gestelde of aan de vergunning verbonden voorschriften op het gebied van preventiebeleid wordt, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie tot slot, beheerst door het leerstuk van de onrechtmatige daad. Op het specifieke terrein van overtreding van kansspelregelgeving is dit leerstuk nog in ontwikkeling. Ik verwijs deze leden naar de recente uitspraak van de rechtbank Utrecht van 17 augustus 2011 (LJN BR6197), waartegen hoger beroep is ingesteld.

6. Financiering kansspelautoriteit

De leden van de VVD-fractie vragen of de raming van de kosten van de kansspelautoriteit (€ 5,5 à € 6 miljoen) nog steeds correct is en of verwacht kan worden dat deze kosten, gelet op de recente omzetcijfers van de branche, kunnen worden voldaan uit de in rekening te brengen kansspelheffing en de geschatte leges (€ 1,2 miljoen).

Momenteel, zo antwoord ik deze leden, worden de kosten van de kansspelautoriteit op een iets hoger niveau ingeschat dan aanvankelijk was voorzien, namelijk op een bedrag van € 6,4 miljoen. Deze toename in de raming van de kosten is het gevolg van de algemene prijsontwikkeling, de verfijning van taken en een beter zicht op de daartoe benodigde hulpmiddelen. De raming van de (hoogte van de) kansspelheffing en leges is in 2009 gebaseerd op de toen bekende financiële informatie en situatie. Daarbij is rekening gehouden met een omzetsdaling van dertig procent in verband met de economische crisis. In de praktijk is echter gebleken dat de omzet van de loterijen – voornamelijk als gevolg van verhoging van de prijzen van de deelnamebewijzen – sinds 2009 is gestegen. Hierdoor wordt een hoger bedrag aan kansspelheffing (uit loterijen) verwacht. Aan de andere kant heeft er in de speelautomatensector een daling van het aantal opgestelde speelautomaten plaatsgevonden. Ook zijn er minder aanvragen voor exploitatievergunningen en modeltoelatingen ingediend. Hierdoor zijn de legesopbrengsten afgenomen (€ 0,9 miljoen in 2010). Niettemin wordt verwacht dat, gelet op de huidige omzetten van de vergunninghouders, de opbrengst uit de kansspelheffing, samen met de

leges, voldoende zijn om de – iets hogere – kosten van de kansspelautoriteit te dekken.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie en de GroenLinks-fractie of de kansspelheffing kan worden verhoogd of verlaagd indien blijkt dat de kansspelautoriteit meer respectievelijk minder kosten maakt dan aanvankelijk voorzien, antwoord ik dat het tarief van de heffing zo nodig bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd. Toename van de taken of de werkzaamheden van de kansspelautoriteit – bijvoorbeeld in verband met een intensivering van het toezicht – kan daartoe aanleiding zijn, indien de kosten daarvan niet gedekt kunnen worden binnen het huidige budget.

Het voorgestelde artikel 33f, negende lid, biedt de mogelijkheid tot aanpassing van het tarief. Indien in enig jaar een overschot ontstaat wordt dit als exploitatiereserve op de balans gezet en kunnen, afhankelijk van de ontwikkelingen, de tarieven worden bijgesteld zodat uitgaven en ontvangsten in evenwicht zijn. Hiermee wordt gewaarborgd dat de kansspelheffing niet hoger wordt dan strikt noodzakelijk.

De leden van de VVD-fractie stellen dat bij de berekening van de kansspelheffing de goede doelenloterijen zwaarder worden geraakt dan de andere loterijen omdat zij wettelijk verplicht zijn 50% van de inleg af te dragen aan het goede doel. Deze leden, evenals de leden van de GroenLinks-fractie, vragen daarom of de regering bereid is de heffingsgrondslag voor loterijen te wijzigen, in die zin dat deze niet op de gehele inleg maar op de inleg minus de afdracht aan goede doelen wordt gebaseerd. In dat verband wordt gewezen op het onlangs tussen de overheid en de filantropische sector gewezen convenant waarin is afgesproken dat de fondsenwerving voor goede doelen wordt gefaciliteerd met consistente wet- en regelgeving (onder meer de Geefwet). Leden van de CDA-fractie vragen of het bij de berekening van de heffing een verschil maakt naar gelang aanbieders commercieel van aard zijn of afdragen aan goede doelen.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is gekozen voor het principe waarbij de landelijke vergunninghouders de kosten van het toezicht op de kansspelsector dragen, aangezien zij een uitsluitend recht van de overheid hebben verkregen om kansspelen te organiseren zodat de eventuele negatieve effecten waarmee dergelijk aanbod gepaard gaat voor rekening dient te komen van die vergunninghouders. Uitgaande van dat principe vormt het marktaandeel van elke vergunninghouder, ofwel de omzet, mijns inziens een goed hanteerbaar en objectief criterium voor de berekening van de heffing. Verder geldt bij de berekening van de heffing als uitgangspunt dat voor risicovol aanbod een hoger tarief geldt dan voor minder risicovol aanbod. Of aanbieders afdragen aan het goede doel, de Staat, dan wel op commerciële basis opereren speelt derhalve geen rol. Om die reden is voor exploitanten van speelcasino's en speelautomaten voor een andere heffingsgrondslag gekozen.

Daarbij komt dat er bij de andere vergunninghouders die aan dezelfde heffingsgrondslag als de goede doelenloterijen (namelijk de inleg) zijn onderworpen – in casu de Staatsloterij, de Lotto en Sportech B.V. – eveneens sprake is van verplichte afdracht aan goede doelen dan wel aan de Staat, zij het dat zich onderlinge verschillen voordoen in de afdrachtpercentages. De stelling dat de vergunninghouders goede doelenloterijen zwaarder worden geraakt onderschrijf ik dan ook niet. Dit op zich geeft mij geen aanleiding de voorgestelde heffingssystematiek te wijzigen.

Wat betreft het aangehaalde convenant merk ik op dat het werven van fondsen voor of het faciliteren van goede doelen geen doel op zich is van het kansspelbeleid – dat immers gericht is op het zoveel mogelijk voorkomen van kansspelverslaving, bescherming van de consument en

het tegengaan van fraude en criminaliteit – maar slechts beschouwd kan worden als positief neveneffect van dat beleid. Niettemin meen ik dat het onderhavige wetsvoorstel niet leidt tot inconsistente regelgeving op het gebied van goede doelen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering het gerechtvaardigd acht dat de legale aanbieders via leges en de bestemmingsheffing meebetalen aan de bestrijding van het illegale aanbod en of deze activiteit niet veeleer als algemene overheidstaak zou moeten worden gezien. In antwoord op die vraag kan ik meedelen dat bij de instelling van de kansspelautoriteit bewust is gekozen voor een systematiek waarbij de vergunninghouders niet alleen de kosten dragen die verband houdt met het legale kansspelaanbod, maar ook een bijdrage leveren aan de kosten die nodig zijn voor de bestrijding van het illegale aanbod. De landelijke vergunninghouders hebben van de overheid immers een exclusief recht – in sommige gevallen zelfs een alleenrecht – gekregen om binnen Nederland hun producten aan te bieden. Deze vergunninghouders hebben dan ook een groot belang bij de bestrijding van illegaal aanbod. In die context is het mijns inziens alleszins redelijk dat de landelijke vergunninghouders een financiële bijdrage leveren aan de bestrijding van het illegale aanbod.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen gesteld over de verschillende heffingsgrondslagen voor loterijen respectievelijk exploitanten van speelcasino's en speelautomaten. Gevraagd wordt welke kansspelen als risicovol worden gezien, en hoe het verschil in heffing precies wordt aangebracht. Tevens wordt gevraagd om een voorbeeld waarbij de totale heffing die een vergunninghouder van een risicovol kansspel betaalt, vergeleken wordt met die van een vergunninghouder van een minder risicovol kansspel – met een vergelijkbare omzet/nominale inleg.

Deze leden antwoord ik dat in beginsel de omvang van het kansspel-aanbod van een bepaalde aanbieder als grondslag voor de heffing geldt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat aanbieders van meer risicovolle kansspelen (die meer toezicht vergen) een hogere heffing betalen dan aanbieders van minder risicovolle kansspelen. Zogenaamde «short odd» kansspelen (casinospelen en speelautomaten) worden als risicovol gezien, terwijl «long odd» spelen (loterijen) als minder risicovol worden gezien. Het verschil tussen short odd en long odd kansspelen komt tot uitdrukking in verschillende methoden waarop de heffing wordt berekend, hoewel beide methoden (enigszins) zijn gerelateerd aan de omvang van het spelaanbod van de desbetreffende aanbieder. Om heffingskosten te vergelijken is gekozen voor een gemeenschappelijke noemer tussen de verschillende soorten kansspelen, namelijk door de omvang van het kansspelaanbod uit te drukken in termen van omzet. Voor minder risicovolle kansspelen benadert de nominale waarde van de deelnemersbewijzen het beste de omzet van de aanbieder en voor de meer risicovolle spelen is dat de spelopbrengst. De minder risicovolle kansspelen betalen daarmee tot 0,2% van de verkoopwaarde van de deelnemersbewijzen aan de heffing. De meer risicovolle kansspelen betalen ten minste 0,4% van de spelopbrengst.

7. Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of de handhavingsovereenkomsten tussen de kansspelautoriteit en het openbaar ministerie openbaar worden gemaakt. Zij veronderstellen dat dit ook geldt voor de eventuele beleidsregels over de taakuitoefening van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit.

Ik ben het met deze leden eens dat er op dit vlak maximale helderheid voor burger en bedrijfsleven moet bestaan. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan het samenwerkingsprotocol tussen de kansspelautoriteit en het openbaar ministerie en de beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening door de raad van bestuur (het beleidskader). Nadat die regelingen door mij zijn vastgesteld zullen zij worden bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant. Daarnaast zal de kansspelautoriteit jaarlijks haar handhavingsbeleid actualiseren aan de hand van de actualiteiten, klachten van burgers en legale aanbieders en zelf geconstateerde trends. Dit handhavingsbeleid zal onderwerp van gesprek zijn tussen de raad van bestuur van de kansspelautoriteit en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Een voor het publiek toegankelijke versie daarvan zal worden opgenomen in het jaarplan van de kansspelautoriteit waarin in ieder geval de speerpunten voor de betreffende periode zijn benoemd. Hiermee is de transparantie voor alle betrokkenen en geïnteresseerden naar mijn mening afdoende gediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat de regering weinig aandacht heeft voor de handhaving van de kansspelwetgeving. Verder vragen deze leden en de leden van de CDA-fractie welke handhavingsinstrumenten de kansspelautoriteit krijgt om illegaal kansspelaanbod via internet aan te pakken.

Deze leden antwoord ik dat erkend moet worden dat de huidige Wet op de kansspelen weinig mogelijkheden biedt om effectief en proportioneel te kunnen optreden tegen overtredingen van de wet. Juist om in deze lacune te voorzien is het voorliggende wetsvoorstel ingediend, dat voorziet in de instelling van een onafhankelijke en daadkrachtige toezichthouder op het gebied kansspelen, die waar nodig sancties oplegt bij overtreding van de kansspelregelgeving. Het wetsvoorstel voorziet zowel in een bestuursrechtelijk als een strafrechtelijk handhavinginstrumentarium, waarbij het strafrecht als ultimum remedium wordt ingezet. Het strafrecht zal worden ingezet bij samenloop met andere misdrijven en ingeval van recidive waarbij de bestuurlijke aanpak kennelijk onvoldoende toereikend is. Met betrekking tot de aanpak van illegaal kansspelaanbod wijs ik op het instrument van de zwarte lijst met aanbieders van illegale kansspelen via internet. In mijn antwoorden op vragen van het lid Kooiman over de zwarte lijst met illegale kansspelaanbieders voor banken (AH II 2010/11, nr. 3046) heb ik aangegeven dat er, mede vanwege de totstandkoming van een nieuw protocol en de aanmelding van dit protocol bij het College Bescherming Persoonsgegevens, zou worden toegewerkt naar de totstandkoming van een nieuwe zwarte lijst. Inmiddels zijn de voorbereidingen rondom deze zwarte lijst volop gaande. De aangeschreven aanbieders die volharden in hun illegale aanbod, krijgen na een eerste waarschuwing nogmaals twee weken de gelegenheid hun aanbod te staken alvorens zij op de lijst worden geplaatst. De zwarte lijst is voor het einde van dit jaar gereed en wordt overgelegd aan de Nederlandse Vereniging van Banken, die deze informatie vervolgens zal doorgeleiden aan haar leden. Plaatsing op de zwarte lijst kan uiteindelijk de consequentie hebben dat Nederlandse banken hun eventuele relatie met de op de lijst geplaatste aanbieders verbreken.

Verder wordt in het kader van de voorbereiding van een wettelijke regeling van kansspelen via internet bezien of het wenselijk en mogelijk is de huidige verbodsbepaling ten aanzien van degenen die de deelneming aan niet-vergunde kansspelen bevorderen – zoals banken en internetserviceproviders – aan te scherpen. Thans worden de mogelijkheden nader onderzocht. Daarbij wordt ook onderzocht welke instrumenten kansspelautoriteiten in andere landen hanteren, hoe effectief die instrumenten zijn, welke voorzieningen de kansspelautoriteit moet treffen om op vergelijkbare wijze op te kunnen treden en wat daarvan de gevolgen zijn voor

de beschikbare capaciteit van de kansspelautoriteit. Zo nodig zal de capaciteit van de kansspelautoriteit in het belang van effectieve handhaving worden uitgebreid.

De leden van de CDA-fractie vragen welke verdere handhavingsacties de kansspelautoriteit zal ondernemen om illegale kansspelen tegen te gaan en welke rol er nog overblijft voor de Belastingdienst. Deze leden antwoord ik als volgt. In de eerste plaats staat de kansspelautoriteit bij de aanpak van illegale kansspelaanbieders een integrale aanpak voor. Dit betekent dat zij niet alleen zelfstandig optreedt bij overtredingen van de kansspelregelgeving, maar ook een coördinerende rol vervult waarin zij in voorkomende gevallen samen optrekt met andere organisaties. Het gaat hierbij om samenwerking met onder meer de Belastingdienst, de Consumentenautoriteit, Meld Misdaad Anoniem, de Opta, de SIOD, gemeenten, politie en de regionale Informatie en Expertisecentra waarin diverse organisaties op regionaal niveau bestuurlijk samenwerken in de aanpak van de criminaliteit. In aanloop naar de totstandkoming van de kansspelautoriteit is met een aantal van deze organisaties contact geweest en met sommige is al sprake van enige samenwerking. Ook zal de kansspelautoriteit andere organisaties die geconfronteerd worden met illegale kansspelen desgewenst assisteren. Die assistentie kan variëren van het verstrekken van informatie en advies tot gezamenlijk optreden.

De Belastingdienst is en blijft verantwoordelijk voor de heffing en inning van (kansspel)belasting. In voorkomende gevallen waarin sprake is van zowel overtreding van de kansspelwetgeving als van fiscale wetgeving zullen de Belastingdienst en de kansspelautoriteit gezamenlijk optreden. De Belastingdienst zal om die reden zorgdragen voor voldoende deskundigheid op dat vlak. Ook wordt gedacht aan andere vormen van samenwerking tussen de kansspelautoriteit en de Belastingdienst, bijvoorbeeld het gezamenlijk inrichten van opleidingen op het gebied van kansspelen. De dossiers die in het verleden zijn opgemaakt door de projectgroep Joker – die een coördinerende rol had in de aanpak van illegale kansspelen – zijn inmiddels overgedragen aan de kansspelautoriteit i.o.

De leden van de ChristenUnie-fractie, die vragen of er voldoende middelen en personeel ter beschikking worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving van de zorgplicht en (strikte) handhaving van de wetgeving te kunnen toepassen, antwoord ik dat de kansspelautoriteit zal kunnen beschikken over circa 35 fte, waarvan tenminste 10 fte worden ingezet op toezicht en handhaving. Daarnaast zijn 13 medewerkers van Verispect belast met het toezicht op de speelautomatensector. Deze medewerkers werken onder directe aansturing en verantwoordelijkheid van de kansspelautoriteit. In het kader van de voorbereiding van een wettelijke regeling van kansspelen via internet en van transparante vergunningverlening wordt bezien welke consequenties deze regelingen hebben voor het takenpakket en de beschikbare capaciteit van de kansspelautoriteit. Zoals gezegd, zal de capaciteit van de kansspelautoriteit zo nodig worden uitgebreid.

8. Tot slot

De leden van de CDA-fractie, die hebben gevraagd naar de toepassing en uitwerking van de *lex silencio positivo* op de aanwezigheidsvergunning van de burgemeester voor het opstellen van maximaal twee kansspelautomaten in hoogdrempelige horeca-inrichtingen, antwoord ik dat het zeker niet de bedoeling van de *lex silencio positivo* is dat bepaalde vergunningen zonder toetsing door het bevoegde bestuursorgaan telkens stilzwijgend worden verleend. Integendeel, de bedoeling is juist om het bestuursorgaan te bewegen tijdig een beslissing te nemen. Op de

gevolgen in de praktijk van eventuele toepassing van de *lex silencio positivo* op de aanwezigheidsvergunning zal, zo bevestig ik deze leden, worden toegezien.

De staatsecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven