

Vergaderjaar 2009–2010

**32 264**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2009 en het nader rapport d.d. 8 december 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2009, no. 09.001902, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit, met memorie van toelichting.*

*Met het voorstel wordt de kansspelautoriteit ingesteld voor het toezicht op en de handhaving van de Wet op de kansspelen (verder: Wok). De kansspelautoriteit wordt toegerust met een uitgebreid toezicht- en handavingsinstrumentarium, waaronder de mogelijkheid van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Tevens wordt de uitsluitende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het kansspelbeleid in de wet verankerd. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de doelstelling en taak van de kansspelautoriteit, de organisatie van de kansspelautoriteit, de bestemmingsheffing en de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2009, nr. 09.001902, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2009, nr. W03.09.0237/II, bied ik U hierbij aan.

*1. Doelstelling en taak kansspelautoriteit*  
*Uit de toelichting blijkt dat de keuze voor het vormgeven van de kansspelautoriteit als een zelfstandig bestuursorgaan met name is ingegeven vanuit de wens de onafhankelijkheid van het toezicht ten aanzien van de overheidsmonopolies voor casinospelen en de staatsloterij te waarborgen. Met het voorstel wordt, aldus de toelichting, (de schijn van) belangenverstremgeling voorkomen.<sup>2</sup> Dit is des te meer van belang nu de samenloop en waardering van de verschillende belangen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse kansspelbeleid onderwerp zijn van gerechtelijke procedures en het met*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, 4, positionering kansspeltaken, vierde alinea en 5, kansspelautoriteit, inrichting, laatste alinea.

redenen omkleed advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.<sup>1</sup>

*De Raad is van oordeel dat het voorstel een stap in de goede richting is, maar dat de oprichting van een nieuwe autoriteit de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie onverlet laat om, in het bijzonder in het licht van de Europese ontwikkelingen, een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid te voeren. Daarbij moeten volgens de jurisprudentie beperkingen als gevolg van het tegengaan van verslaving, misbruik, fraude, criminaliteit en witwassen ertoe bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden gereguleerd. Daar komt bij dat de complexiteit bij de afweging van die verschillende beleidsdoelstellingen een heldere taakomschrijving vergt van de kansspelautoriteit, waarin de verschillende elementen en aspecten afzonderlijk worden genoemd. In dit verband is het de Raad opgevallen dat de taak van de kansspelautoriteit in het wetsvoorstel slechts summier wordt omschreven. Ingevolge het voorgestelde artikel 33b Wok heeft de raad van bestuur tot taak de uitvoering van deze wet, tenzij anders is bepaald.*

*Tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste spectrum waarbinnen de kansspelautoriteit haar taken dient uit te voeren, acht de Raad een dergelijke algemene omschrijving ontoereikend. Meer in het bijzonder wijst de Raad hierbij op het volgende.*

*a. In een aantal recente algemene overleggen met de Tweede Kamer is onder meer ingegaan op de aan kansspelen verbonden negatieve maatschappelijke effecten en de mogelijk rol van de kansspelautoriteit bij het voorkomen en tegengaan daarvan.<sup>2</sup> De minister van Justitie heeft in dat verband naar voren gebracht dat het tegengaan van verslaving als taak zou worden opgedragen aan de kansspelautoriteit.<sup>3</sup> Noch in het wetsvoorstel, noch in de toelichting wordt hierover gesproken. Het valt de Raad in dat verband op dat zelfs de in het huidig bestel aan het College van toezicht op de kansspelen opgedragen taak om overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur gegeven regels, in het belang van het voorkomen en tegengaan van negatieve maatschappelijke effecten aanbevelingen te doen aan instellingen en personen,<sup>4</sup> niet in het wetsvoorstel terugkomt.*

*Gelet op de hiervoor beschreven complexe afweging van de verschillende doelstellingen acht de Raad het gewenst dit element uitdrukkelijk in de taakomschrijving op te nemen.*

*b. In de memorie van toelichting worden de aan de kansspelautoriteit op te dragen taken op het gebied van de kansspelen nader omschreven en uitgesplitst in uitvoering, toezicht en handhaving.<sup>5</sup> De uitvoering omvat 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 en maatschappelijke organisaties. Het toezicht betreft toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en vergunningen. Tot slot is er de handhaving van de wet- en regelgeving. Tegelijkertijd wordt er in de toelichting op gewezen dat de bestaande bevoegdheden van gemeenten met betrekking tot uitvoering, toezicht en handhaving ongewijzigd blijven.*

*In dat licht acht de Raad «de uitvoering van deze wet» als taakomschrijving onvoldoende specifiek en duidelijk. In de wet worden aan verschillende bestuursorganen, op zowel centraal als decentraal niveau bevoegdheden toegekend. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de taakomschrijving van de kansspelautoriteit nader te specificeren, overeenkomstig de in de toelichting gegeven beschrijving.*

1a. De Raad wijst erop dat de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld dat de kansspelautoriteit een taak zal krijgen bij het tegengaan van verslaving. Deze zal er, zoals uit het wetsvoorstel blijkt, uit bestaan dat aan vergunningen voor die kansspelen waaraan bijzondere (verslavings)risico's zijn verbonden, zoals casinospelen en kansspelautomaten, voorschriften zullen worden verbonden die zien op (het voeren van een beleid ter) voorkoming van kansspelverslaving. Dit komt tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 27i, tweede lid, onderdeel j en het voorgestelde artikel 30d, eerste lid.

<sup>1</sup> Zie ABRvS 14 maart 2007 in zaaknummer 200600283/1, LJN BA0670, r.o 2.6.2.2 en het met redenen omkleed advies, inbreuk nr. 2002/5443.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nrs. 96 en 97.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 97, blz. 40.

<sup>4</sup> Het huidige artikel 35 van de Wok.

<sup>5</sup> Paragraaf 4 Positionering kansspeltaken.

In de memorie van toelichting is nader uiteen gezet dat de uitvoeringstaak van de kansspelautoriteit onder meer omvat het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten. Nu het stellen van voorschriften aan een vergunning die zien op (het voeren van een beleid ter) voorkoming van kansspelverslaving, onderdeel is van het verstrekken ervan, en de verantwoordelijkheid van de kansspelautoriteit op dit gebied hiertoe beperkt blijft, is er geen aanleiding dit in het bijzonder in de taakomschrijving van de kansspelautoriteit op te nemen.

Dit temeer nu, zoals de Raad terecht opmerkt, de minister van Justitie verantwoordelijk blijft voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid. Gelet op het advies van de Raad is deze verantwoordelijkheid van de minister van Justitie expliciet tot uitdrukking gebracht in een nieuw – algemeen – artikel 4a. Daarin 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 reclame-activiteiten. Voorts geeft dit artikel de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot deze onderwerpen. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie blijkt verder onder meer uit de voorgestelde wijziging van artikel 30d, vierde lid. Daarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over – onder meer – aan de vergunning voor het gebruik van speelautomaten te verbinden voorschriften over het beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Nu deze taakverdeling hiermee voldoende duidelijk is, is het huidige artikel 35 van de Wok – mede om deze reden – overbodig geacht.

1b. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, blijven de bestaande bevoegdheden van gemeenten tot uitvoering, toezicht en handhaving ongewijzigd. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de bestuurlijke boete voor gemeenten geïntroduceerd. Het is daarom van belang om bij de omschrijving van de taak van (de raad van bestuur van de) de kansspelautoriteit, duidelijk te maken dat – vergelijkbare – taken niet steeds door de kansspelautoriteit worden uitgevoerd. Het gebruik van de woorden «tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald» in artikel 33b geeft dit aan. In navolging van het advies van de Raad is in artikel 33b expliciet opgenomen dat de raad van bestuur, tenzij bij of krachtens de Wok anders is bepaald, tot taak heeft het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

## 2. Organisatie kansspelautoriteit

*Bij de vormgeving van de kansspelautoriteit is uitgangspunt dat de minister een systeemverantwoordelijkheid heeft, die wordt geschraagd door de hem op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen toekomende bevoegdheden. Daartoe horen bevoegdheden in de sfeer van het toezicht, maar ook de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door de raad van bestuur, zoals ten aanzien van de inhoud en wijze van vergunningverlening.<sup>1</sup> De uitgangspunten van het toezichtbeleid van het kabinet zijn neergelegd in de toezichtvisie Minder last, meer effect.<sup>2</sup> Eén van die uitgangspunten is dat gestreefd wordt naar efficiënter extern toezicht door beter aan te sluiten bij het interne stelsel van checks and balances binnen de onder toezicht staande organisatie. Naarmate dit interne stelsel sterker ontwikkeld is en beter functioneert, kan de sturende rol van de externe toezichthouder meer op afstand plaatsvinden.*

*In het voorliggende geval bestaat nog steeds het risico dat er sprake is van een schijn van belangenverstrengeling. Om dat risico te beperken, adviseert de Raad het interne toezicht binnen de Kansspelautoriteit te versterken door de introductie van een raad van toezicht.*

*Hoewel de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet voorziet in een institutioneel kader voor intern toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan, zijn er meerdere zelfstandige bestuursorganen met een raad van toezicht.<sup>3</sup> De Raad wijst op het recent aan hem ter advisering voorgelegde voorstel van wet tot*

<sup>1</sup> Paragraaf 5 Kansspelautoriteit (Sturing en toezicht).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld het Kadaster, Dienst Wegverkeer (RDW), Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en Staatsbosbeheer.

wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dat onder meer voorziet in instelling van een raad van toezicht binnen het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De instelling van zo'n raad berust (mede) op de gedachte dat een gestructureerd intern toezicht beter waarborgt dat externe en interne beleidsdoelstellingen op een effectieve wijze worden verwekelijkt, rekening houdend met de betrokken maatschappelijke belangen. Het externe toezicht wordt in zoverre vereenvoudigd. Met betrekking tot genoemd voorstel van wet adviseerde de Raad tot versterking van de bevoegdheden van de raad van toezicht.<sup>1</sup> De Raad meent dat het nuttig zou zijn indien ook binnen de Kansspelautoriteit een raad van toezicht wordt geïntroduceerd. Deze raad zou dan bijvoorbeeld een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van de raad van bestuur kunnen hebben, alsmede een recht van voordracht voor benoeming, schorsing en ontslag van leden van de raad van bestuur. Op deze wijze is de rol van de minister van Justitie minder geaccentueerd en wordt de (schijn van) belangenverstremming navenant verminderd. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen met een regeling van door een raad van toezicht uit te oefenen intern toezicht.

2. Hoewel de Raad terecht opmerkt dat extern toezicht wordt bevorderd indien daarbij wordt aangesloten bij een intern stelsel van checks and balances, bestaat er, anders dan de Raad voorstelt, in de visie van het kabinet onvoldoende aanleiding om ten behoeve van de kansspelautoriteit tot de instelling van een Raad van toezicht over te gaan. Zoals in de – ook door de Raad aangehaalde – toezichtsvisie *Minder last, meer effect* (bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15) wordt aangegeven, dient de overheid voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering te kiezen. Zoals nader gedefinieerd in deze toezichtsvisie, is een raad van toezicht een orgaan van een organisatie dat het bestuur van die organisatie controleert en kan een raad van toezicht bij zelfstandige organisaties met publieke taken een rol vervullen bij de interne *governance*. De Raad van bestuur bestaat, ingevolge het voorgestelde artikel 33c, uit ten hoogste drie leden. De ondersteuning van de kansspelautoriteit zal in totaal uit circa 30–35 fte. gaan bestaan. Gelet op deze beperkte omvang en het in verhouding overzichtelijke takenpakket van de kansspelautoriteit, moet worden aangenomen dat de Raad van bestuur de betrokken belangen naar behoren zal behartigen en dit op inzichtelijke wijze zal kunnen doen. Nu – zoals hiervoor onder 1a uiteen is gezet – de minister van Justitie verantwoordelijk is en blijft voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid en de kansspelautoriteit zich, zoals blijkt uit haar, hiervoor onder 1b omschreven, taken in het bijzonder zal gaan richten op de uitvoering, ligt belangenverstremming niet voor de hand. Verder intern toezicht is dan ook niet nodig om te waarborgen dat de externe en interne beleidsdoelstellingen worden verwekelijkt en dat met de daarbij betrokken maatschappelijke belangen rekening zal worden gehouden. In de memorie van toelichting is de omvang en de inrichting van de kansspelautoriteit nader toegelicht.

### 3. Bestemmingsheffing

Ingevolge artikel 33e Wok legt de kansspelautoriteit een bestemmingsheffing op ter bestrijding van de kosten van het Rijk van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van schadelijke en negatieve gevolgen van kansspelen. Het gaat hierbij om het realiseren van die doelen «door het houden van toezicht en handhaving op de kanspelsector».<sup>2</sup> Uitgaande van de kosten van de kansspelautoriteit (€ 5,5–6 mln.) moet, volgens de toelichting, de heffing € 4,3–4,8 mln. opbrengen. Tegelijkertijd wordt vermeld dat de hoogte van de heffing niet gerelateerd hoeft te zijn aan de directe kosten die het overheidsorgaan maakt.

De Raad merkt op dat uit de toelichting kan worden afgeleid dat het bij deze heffing om niet meer gaat dan het omslaan van de kosten van toezicht van de kansspelautoriteit. De Raad adviseert in dat licht artikel 33e Wok te verduidelijken in die zin dat het tarief kan worden opgelegd voor ten hoogste de kosten die de kansspelautoriteit bij de uitoefening van het toezicht en daarbij gebruik te maken van de ook in andere wetgeving gehanteerde formuleringen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Advies van 20 mei 2009, nr. W03.09.0104/II. Dit advies is nog niet openbaar.

<sup>2</sup> Paragraaf 11 Financiële gevolgen (onderdeel Bestemmingsheffing).

<sup>3</sup> Vergelijk de in Wet op het financieel toezicht en de Telecommunicatiewet gebruikte modellen.

3. Het advies van de Raad is gevolgd. In artikel 33e, is opgenomen dat de bestemmingsheffing wordt opgelegd ter bestrijding en ten hoogste ten bedrage van de geraamde kosten van de kansspelautoriteit in één kalenderjaar

van de uitoefening van haar, hiervoor onder 1b omschreven, taken. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de hoogte van de heffing niet gerelateerd hoeft te zijn aan de directe kosten die het overheidsorgaan ten aanzien van een specifieke kansspelaanbieder maakt.

#### *4. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving*

*In de huidige Wok wordt overtreding van een aantal bepalingen strafrechtelijk gesanctioneerd. Het wetsvoorstel vult deze regeling aan met de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Bij de meeste bepalingen is daarbij een keuze gemaakt voor een bestuurlijke of een strafrechtelijke sanctie, bij een klein aantal bepalingen zijn beide stelsels toepasbaar. De Raad merkt hierover het volgende op.*

##### *a. Last onder dwangsom*

*In artikel 35a van het wetsvoorstel wordt aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid toegekend tot het opleggen van een last onder dwangsom naast de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom.*

*De Raad wijst erop dat ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Het afzonderlijk toekennen van een dergelijke bevoegdheid is daarom niet nodig.*

*Gelet daarop adviseert de Raad artikel 35a te laten vervallen.*

*b. Keuze tussen sanctiestelsels De keuze voor het ene of het andere stelsel is gemaakt op basis van de context waarbinnen wordt gehandhaafd.<sup>1</sup> Binnen een besloten context is de bestuurlijke boete aangewezen, binnen een open context het strafrecht. Volgens de toelichting is de besloten context van toepassing op situaties waarin vergunninghouders voorschriften overtreden; hen wacht dan een bestuursrechtelijke sanctie. De open context is van toepassing op situaties waarin aanbieders zonder vergunning kansspelen aanbieden; voor dezelfde overtreding kunnen zij een strafrechtelijke sanctie verwachten.<sup>2</sup>*

*De Raad merkt allereerst op dat het in de toelichting genoemde criterium niet is opgenomen in de in het wetsvoorstel neergelegde delictomschrijving. Dat betekent dat voor eenzelfde overtreding zowel een bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd, waarbij de keuze voor het soort sanctie geheel is overgelaten aan het bestuursorgaan. Gelet op het verschil tussen de beide sanctiestelsels zou in elk geval mogen worden verwacht dat het in de toelichting genoemde criterium ook in de wet zou zijn verankerd. Dat is niet het geval.*

*Vervolgens wijst de Raad erop dat het criterium «open versus besloten context» relevant kan zijn voor de door de wetgever te maken keuze voor een bepaald sanctiestelsel. Het criterium biedt echter onvoldoende houvast bij het opleggen van sancties door het bestuursorgaan op basis van hetzelfde feitencomplex, waarbij de kwaliteit van de dader (vergunninghouder of niet) het onderscheidend criterium moet zijn. Bij het vervaardigen, verhandelen en exploiteren van niet-toegelaten speelautomaten<sup>3</sup> bestaat er geen wezenlijk onderscheid tussen het handelen in strijd met een vergunning en het handelen zonder vergunning. In beide gevallen worden deze activiteiten onvergund verricht. In dat licht rechtvaardigt toepassing van het criterium «open versus besloten context» niet een keuze voor invoering van twee verschillende sanctiestelsels.*

*Naar het oordeel van de Raad is niet zozeer de context waarbinnen de overtreding plaatsvond als wel de aard van de overtreding en de ernst van de inbreuk bepalend bij de oplegging van een sanctie. In dat kader dient voor dezelfde overtreding steeds te worden gekozen voor één sanctiestelsel. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.*

*4a. In het voorgestelde artikel 35 wordt een aantal voorschriften opgesomd voor overtreding waarvan een last onder dwangsom kan worden. In artikel 35a worden de voorschriften genoemd waarvoor een last onder dwangsom kan worden opgelegd bij overtreding ervan. Behalve de reeds in artikel 35 genoemde voorschriften, worden in dit artikel ook de voorschriften vastgesteld*

<sup>1</sup> De toelichting verwijst daarbij naar de notitie «De keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor» (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30) en de «Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel» (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69). De nota vormt een nadere uitwerking van de notitie (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, blz. 4).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, II Artikelsgewijs, Titel Vic. Strafbepalingen.

<sup>3</sup> Artikelen 30m, eerste lid, en 30t, eerste en tweede lid, van de Wet op de Kansspelen.

bij of krachtens de artikelen 14d, eerste lid; 20, eerste lid; 27e, eerste lid; 27j, eerste lid; 30t, tweede en vijfde lid en 30u, eerste lid genoemd. Het advies van de Raad om artikel 35a te laten vervallen, omdat in artikel 5:32 van de Awb reeds is geregeld dat een bestuursorgaan indien het bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan opleggen, kan dus niet volledig worden gevolgd. Voor de (zeven) in artikel 35a genoemde voorschriften bestaat immers geen bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Artikel 35a zal derhalve niet vervallen, doch hierin zullen uitsluitend nog de genoemde zeven voorschriften worden vermeld. In de memorie van toelichting is zekerheidshalve verduidelijkt dat op grond van artikel 5:32 van de Awb bij overtreding van de artikel 35 genoemde voorschriften óók een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

4b. Zoals de Raad opmerkt, is bij de keuze tussen sanctiestelsels als uitgangspunt gehanteerd dat binnen een besloten context de bestuurlijke boete aangewezen is en binnen een open context het strafrecht. De besloten context is van toepassing op situaties waarin vergunninghouders voorschriften overtreden; hen wacht dan een bestuursrechtelijke sanctie. De open context is van toepassing op situaties waarin aanbieders zonder vergunning kansspelen aanbieden. Zij kunnen een strafrechtelijke sanctie verwachten. Terecht signaleert de Raad dat uit het voorstel, zoals voorgelegd aan de Raad, blijkt dat bij een klein aantal voorschriften zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd. Het betreft 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 – acht het kabinet de bedreiging van deze overtredingen door louter een strafrechtelijke sanctie passend. Nu hiermee voor alle voorschriften duidelijk is of deze met een bestuursrechtelijke of een strafrechtelijke sanctie worden bedreigd, wordt het niet nodig geacht om het hiervoor beschreven criterium op grond waarvan de keuze tussen de sanctiestelsels is gemaakt, neer te leggen in de wet.

## 5. Overige opmerkingen

### a. Procedure van 5:53 Awb

*De toelichting bij het voorgestelde artikel 35c Wok stelt dat de bestuurlijke boete opgelegd krachtens artikel 35c dient te worden opgelegd met toepassing van de lichte procedure van artikel 5:53 Awb. De Raad merkt op dat de maximaal op te leggen boete op grond van artikel 35c € 370 bedraagt. Uit artikel 5:53, eerste lid, Awb vloeit voort dat de zogenoemde «zwarte procedure» van toepassing is indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd.*

*De Raad wijst erop dat ervoor gekozen zou kunnen worden het in artikel 35c Wok genoemde bedrag te verlagen tot € 340, zodat de lichte procedure van toepassing is. Wordt verlaging van het boetebedrag ongewenst geacht, dan dient in het voorstel uitdrukkelijk van artikel 5:53 Awb te worden afgeweken. Het eerste lid van dat artikel biedt deze mogelijkheid. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.*

### b. Personeel van het College van toezicht op de kansspelen

*Met de voorgestelde wetswijziging wordt het College van toezicht op de kansspelen (hierna: het college) opgeheven. De toelichting gaat niet in op de gevolgen hiervan voor het personeel van het College. Daarmee blijven de gevolgen van het voorstel op dit punt onderbelicht. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.*

5a. Het advies van de Raad is in die zin gevolgd, dat in het wetsvoorstel nu expliciet wordt bepaald dat van artikel 5:53 van de Awb wordt afgeweken. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

5b. 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. Het advies van de Raad is overgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Los van het advies van de Raad zijn ter gelegenheid van het nader rapport, redactionele verbeteringen in de toelichting en in het wetsvoorstel aangebracht.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W03.09.0237/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel X, «evenwichtig» schrappen, of toelichten tussen welke belangen een evenwicht dient te worden gevonden.
- In het in artikel I, onderdeel DD, ingevoegde artikel 33e het tijdvak waarop het tarief betrekking heeft, alsmede de verschuldigdheid opnemen.
- Het in artikel I, onderdeel DD, ingevoegde artikel 33g schrappen, aangezien dit onderwerp reeds is geregeld in artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (dat van overeenkomstige toepassing is).
- Artikel I, onderdeel DD, Titel VIc. Strafbepalingen, correct in artikelen en artikelleden indelen.