

Vergaderjaar 2009–2010

**32 264**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 29 april 2010

#### **Inhoudsopgave**

	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1.	Inleiding	2
2.	Intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving	4
3.	Preventie van kansspelverslaving	6
4.	Positionering kansspeltaken en inrichting van de Kansspelautoriteit	11
4.1.	Belangenverstrengeling en de verhouding tussen de Minister van Justitie en de Kansspelautoriteit	11
4.2.	Scheiding van taken/checks en balances	14
4.3.	Taakafbakening en samenwerking met andere organisaties	14
4.3.1.	Taakafbakening algemeen	14
4.3.2.	Belastingdienst	16
4.3.3.	Openbaar Ministerie	16
4.3.4.	Verispect	17
4.3.5.	Consumentenautoriteit	17
4.3.6.	Gemeenten	18
4.4.	Organisatorische en financiële aspecten	18
4.5.	Beleidsregels	20
4.6.	Aanbestedingsprocedures	21
5.	Introductie bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten	21
6.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	23
6.1.	Doelgroepen en omvang	23
6.2.	Handhavingsstructuur	24
6.3.	Naleving	24
6.4.	Oordeel uitvoerings- en handhavingsinstanties en ontvangen adviezen	25
7.	Europeesrechtelijke ontwikkelingen	25
8.	Financiële gevolgen	26
	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>29</b>

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

Uit de reacties van de verschillende Kamerfracties maak ik op dat het huidige restrictieve beleid en ook de oprichting van de kansspelautoriteit (hierna: Ksa) brede steun genieten en de behoefte om op korte termijn een daadkrachtig toezichthouder op de kanspelsector in het leven te roepen wordt onderschreven. Ik dank de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng. Mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ik hieronder op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen ingaan.

In de praktijk bestaat, mede door het ontbreken van een effectief sanctie-instrumentarium in de huidige Wet op de kansspelen, een dringende behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder. De algehele herziening van de Wet op de kansspelen is vanwege het voornemen van het kabinet enkele wijzigingen in het kansspelbeleid aan te brengen aanzienlijk vertraagd. Om die reden is besloten de oprichting van de Ksa uit het wetsvoorstel van de algehele herziening te lichten en via een separaat wetsvoorstel te realiseren. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin.

De leden van enkele fracties vragen of het niet de voorkeur heeft om in eerste instantie het kansspelbeleid op hoofdlijnen te bespreken zodat toekomstige onderwerpen meegenomen kunnen worden.

Hoewel ik begrip heb voor de behoefte van verschillende fracties om de aangekondigde – en eventueel door hen gewenste – beleidswijzigingen mee te nemen bij het huidige wetsvoorstel, hecht ik er sterk aan het huidige wetsvoorstel te beperken tot de oprichting van de Ksa. Zoals ik hierna zal toelichten vergen de aangekondigde beleidswijzigingen, mede door hun complexiteit, nog de nodige uitwerking. Het ligt voor de hand dat definitieve keuzes pas in een volgende kabinetsperiode kunnen worden gemaakt. Nadat (politieke) keuzes zijn gemaakt, dienen de wijzigingen te worden verwerkt in het wetsvoorstel voor de algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Daarmee zal nog geruime tijd gemoeid zijn, terwijl het doel van het separate wetstraject voor de Ksa nu juist was om op korte termijn met deze nieuwe toezichthouder op het gebied van kansspelen van start te kunnen gaan.

Voorts is het voor de taken van de Ksa niet nodig nu reeds uitsluitel te hebben over de uitkomst van de wijzigingen. De Ksa zal de (meeste) taken overnemen die in de huidige Wet op de kansspelen zijn toebedeeld aan de Minister van Justitie en het College van toezicht op de kansspelen (hierna: CvtK). In zoverre is de oprichting van de Ksa een «technische» operatie, met dien verstande dat de Ksa zal kunnen beschikken over een – nu nog ontbrekend – effectief sanctie-instrumentarium. Wel is er reeds rekening mee gehouden dat de Ksa een aantal nieuwe taken en bevoegdheden zal krijgen. Zo zal de Ksa de vergunningen voor de – meeste – landelijke kansspelen in de toekomst via transparante gunningsprocedures verlenen. Met deze taak is bij de invulling van de personele bezetting van de Ksa rekening gehouden. Het is niet nodig nu reeds uitsluitel te hebben over de precieze invulling van deze procedures. Hetzelfde geldt feitelijk ook voor het onderzoek naar vergroting van het gelijke speelveld («level playing field») van loterijen en het onderzoek naar de mogelijkheid om kansspelen via internet wettelijk te reguleren. De uitkomst van en besluitvorming over deze onderzoeken zullen mogelijk leiden tot nieuwe wettelijke maatregelen. Voor zover deze de werkzaamheden van de Ksa raken, kunnen deze snel geïmplementeerd worden door

een al operationele Ksa. Bedacht dient te worden dat het ook in de toekomst mogelijk zal zijn wijzigingen in het kansspelbeleid aan te brengen. De Ksa heeft dan de taak het eventueel gewijzigde beleid uit te voeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken naar de beleidsaanpassingen. In de brief van 23 december 2008<sup>1</sup> heb ik een aantal beleidswijzigingen aangekondigd omdat ik meen dat het Nederlandse stelsel op het gebied van kansspelen op enkele belangrijke punten kan worden verbeterd. Deze punten betreffen de inrichting van het vergunningstelsel, de wijze waarop vergunningen worden afgegeven, de rol van de op te richten Ksa hierbij, het model verdeelsysteem voor kansspelgelden en de mogelijkheden kansspelen via internet te organiseren.

Ten eerste heb ik aangekondigd samen met de Minister van Financiën te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het speelveld meer gelijk te maken. Ten tweede heb ik aangekondigd dat ik voornemens ben de vergunningen voor goede doelenloterijen, de lotto, de instantloterij, sportprijsvragen en de totalisator in de toekomst via objectieve en transparante procedures af te geven. Ik heb toegezegd daartoe te onderzoeken welke selectiemechanismen en selectiecriteria daarbij kunnen worden toegepast. Ten derde heb ik aangegeven dat een model verdeelsysteem voor kansspelgelden nog nadere uitwerking vergt en dat hierover overleg plaatsvindt tussen de betrokken organisaties. Ten slotte heb ik aangekondigd opnieuw te onderzoeken of het mogelijk is een wettelijk regime voor internetkansspelen in te voeren.

Samen met het Ministerie van Financiën vindt een onderzoek plaats naar zowel de mogelijkheden om het gelijke speelveld voor loterijen te vergroten als naar de mogelijke selectiemechanismen en selectiecriteria voor toekomstige transparante gunningprocedures. De twee onderwerpen staan in verband met elkaar. Het onderzoek is thans in volle gang. Op dit moment onderzoeken ambtenaren van beide ministeries met ondersteuning van externe juridische en financieel economische adviseurs een aantal mogelijke scenario's voor het toekomstig loterijbestel. Ik verwacht het onderzoek dit voorjaar te kunnen afronden. Vanwege de demissionaire status van het huidige kabinet en de mogelijk ingrijpende gevolgen voor het loterijstelsel, zal definitieve besluitvorming pas in een volgende kabinetsperiode kunnen plaatsvinden.

Het overleg over een model verdeelsysteem voor kansspelgelden is complex en langdurig gelet op de tegenstrijdige belangen van de betrokken organisaties. Afgelopen najaar heb ik besloten de afdrachtverplichting van de kansspelgelden in de desbetreffende vergunningen te continueren. Dit heeft zijn neerslag al gevonden in de nieuwe vergunning voor de sporttotalisator (De Lotto). Bij het verlenen van de vergunning aan De Lotto is de voorwaarde gesteld dat de bestuurlijke ontvlechting (de beëindiging van het pseudo aandeelhoudersschap van NOC\*NSF en de Algemene Loterij Nederland (ALN)) door middel van een wijziging van de statuten wordt geëffectueerd. De Lotto heeft echter bezwaar aangetekend tegen de nieuwe vergunning en de ontvlechting is dan ook nog niet geëffectueerd.

De per 1 september 2009 ingestelde Adviescommissie «kansspelen via internet» onder voorzitterschap van de heer mr. G.J. Jansen, Commissaris van de Koningin in Overijssel, onderzoekt de mogelijkheden voor het invoeren van een wettelijk regime voor kansspelen via internet. De commissie heeft zijn werkzaamheden nog niet kunnen afronden. De aangekondigde datum van 1 maart 2010 is dan ook niet gehaald. Ik

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/2009, 24 557, nr. 93.

verwacht het advies uiterlijk voorjaar 2010 van de commissie te ontvangen. Gelet op de status van het huidige kabinet, zal de besluitvorming over een eventueel nieuw wettelijk regime voor kansspelen via internet in een volgende kabinetsperiode kunnen plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de Ksa beleidswijzigingen kan toestaan en of het huidige beleid onverminderd wordt voortgezet.

In de toekomst zal de minister, evenals dat thans het geval is, stelselverantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid dragen. Binnen bepaalde grenzen zal de Ksa echter een eigen (uitvoerings)beleid kunnen voeren. In de praktijk zal het erop neerkomen dat de minister via algemene beleidsregels een kader stelt of bijstelt waarbinnen de Ksa kan opereren. Hiertoe biedt artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo) de minister de mogelijkheid.

De vraag of het huidige beleid in de toekomst onverminderd wordt voortgezet, kan ik uiteraard niet beantwoorden. Het zal van het beleid van toekomstige kabinetten afhangen in hoeverre het huidige beleid wordt gecontinueerd. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of ook na de instelling van de Ksa onverminderd zal worden opgetreden tegen ongewenst gedrag van Holland Casino, merk ik op dat de Ksa, indien daartoe aanleiding bestaat, met de haar ter beschikking staande instrumenten zal optreden tegen iedere vergunninghouder, dus ook Holland Casino, die ongewenst gedrag vertoont of de vergunningvoorwaarden niet nakomt.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP over het tijdpad voor de algehele herziening van de Wet op de kansspelen, antwoord ik dat hierover op dit moment geen concrete uitspraak kan worden gedaan. De herziening zal pas in een volgende kabinetsperiode kunnen worden afgerond en de termijn waarbinnen dat gebeurt zal afhangen van de prioriteit die een nieuw kabinet daaraan wenst te geven.

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

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de toezichhoudende taken van gemeenten. Zij willen onder meer weten of de houders van een gemeentelijke vergunning ook een afdracht moeten betalen aan de Ksa.

De gemeenten blijven verantwoordelijk voor afgifte van gemeentelijke vergunningen (aanwezigheidsvergunning speelautomaten voor hoogdrempelige horeca en speelautomatenhallen en incidentele loterijvergunningen tot en met € 4500 euro prijzengeld). De Ksa zal gemeenten daarbij op verschillende manieren ondersteunen. Een belangrijke taak van de Ksa is het opzetten van een kennis- en voorlichtingscentrum op het terrein van de kansspelen. Gemeenten zijn in dat opzicht een specifieke doelgroep van de Ksa omdat de gemeenten bij de intensivering van toezicht en handhaving een belangrijke rol spelen. Daarnaast betreft de Ksa gemeenten bij de aanpak van het illegale aanbod. De Ksa wordt verantwoordelijk voor de regie rond handhaving en opsporing. Concreet betekent dit dat medewerkers van de Ksa in samenwerking met de Belastingdienst, Openbaar Ministerie, politie en gemeenten op lokaal niveau bekijken wat de beste aanpak is voor bestrijding van illegaal aanbod. Hiertoe wordt door de desbetreffende medewerkers een regionaal netwerk van functionarissen van eerdergenoemde organisaties opgezet en onderhouden. Gemeenten kunnen bij

toezicht en handhaving gebruik maken van de in dit netwerk gebundelde kennis en expertise.

De houders van gemeentelijke vergunningen betalen geen heffing ter financiering van de kosten van de Ksa. De uitvoeringslasten zouden te hoog zijn omdat de Ksa geen directe relatie heeft met de houders van deze vergunningen en alleen via de gemeenten aan de benodigde informatie kan komen om de heffing op te leggen. Daarnaast zullen naar verwachting bij incidentele loterijen, vanwege de geringe waarde van de verkochte deelnamebewijzen in de meeste gevallen de kosten van het opleggen van de heffing de mogelijke baten overstijgen.

De houders van een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten betalen evenmin een heffing. De heffing wordt opgelegd aan de houder van een exploitatievergunning. De exploitatievergunning wordt afgegeven door de Ksa, waardoor er een directe relatie is met de Ksa en de uitvoeringslasten relatief laag zijn. Daarnaast is in het algemeen de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal ook houder van een exploitatievergunning. Houders van een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige horeca mogen alleen automaten opstellen van een exploitatievergunninghouder.

De leden van de SP-fractie stellen verschillende vragen over de handhaving met name op het terrein van kansspelen via internet.

Optreden tegen kansspelen via internet behoort tot de hoogste prioriteiten van de Ksa. De Ksa krijgt een breder handhavingsinstrumentarium dan waar momenteel in voorzien is. Hiermee zal de handhaving voortvarender en effectiever ingezet kunnen worden.

Het via internet gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen is onvoorwaardelijk verboden in Nederland. De Wet op de kansspelen voorziet niet in de mogelijkheid daarvoor vergunningen te verlenen. De aanpak van in het buitenland gevestigde aanbieders en tussenpersonen vormt een knelpunt. De bestrijding van kansspelen via internet richt zich daarom naast een strafrechtelijke aanpak, ook op financiële tussenpersonen, banken en creditcardmaatschappijen.

Een zwarte lijst van organisaties die zonder vergunning gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen via internet en daarmee de Wet op de kansspelen overtreden is onlangs verstrekt aan de Nederlandse Vereniging van Banken. De lijst ging vergezeld van een protocol waarin is vastgelegd hoe de lijst tot stand is gekomen, welke criteria zijn gehanteerd bij plaatsing op de lijst en wat de waarborgen zijn voor de betrokkenen.

Diverse banken hebben, in antwoord op een brief die ik vorig jaar stuurde, laten weten zich aan de regels te zullen houden, al vinden zij dat soms lastig in het licht van bestaande contracten. Desalniettemin maak ik uit diverse reacties op dat in de meeste gevallen aan het gestelde in de brief wordt voldaan. Ik heb ook een aantal «paymentserviceproviders» en verschillende andere financiële instellingen aangeschreven op dezelfde manier als ik de banken heb aangeschreven en hen gewezen op de juiste naleving van de Wet op de kansspelen.

Het sluitstuk van de aanpak ter bestrijding van illegale kansspelen is de strafrechtelijke weg. Na verschillende waarschuwingen zijn er nog steeds aanbieders die volharden in hun illegale activiteiten. Daarom heb ik vorig jaar aangifte gedaan tegen enkele illegale aanbieders van kansspelen via internet.

De weg naar de rechter is voor een aantal wetsovertredingen een te zwaar of een te tijdrovend middel, bijvoorbeeld als het gaat om partijen die reclame maken voor aanbieders van illegale kansspelen via internet. De Ksa zal meer mogelijkheden krijgen om op te treden in dit soort gevallen, bijvoorbeeld door het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de overeenkomsten en verschillen op het gebied van het toezicht tussen de bevoegdheden van het CvtK en de Ksa.

Het CvtK heeft een algemene toezichthoudende en adviserende taak. Het toezicht van het CvtK dekt niet het volledige kansspelveld af. Zo valt de speelautomatensector buiten het aandachtsgebied van het CvtK en behoort ook het aanpakken van het illegale aanbod niet tot de taken van het CvtK. In het kader van toezicht en handhaving heeft het CvtK geen instrumenten, het kan alleen de Minister van Justitie van eventuele overtredingen en andere relevante zaken op de hoogte stellen en adviseren in te grijpen.

Daarentegen dekt de Ksa wel het volledige kansspelveld af en zal zij meer middelen tot haar beschikking krijgen; onder andere handhavingsinstrumenten voor het aanpakken van zowel het legale als het illegale deel van het kansspelaanbod.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie in dit verband of deze taken niet toegevoegd kunnen worden aan de taken van het CvtK. Hiervoor is niet gekozen omdat het CvtK altijd bedoeld is geweest als tijdelijke oplossing. Het fungeerde als «breekijzer» voor de Minister van Justitie bij de destijds vijf voor het kansspelbeleid verantwoordelijke ministeries. Inmiddels zijn al deze taken geconcentreerd bij het Ministerie van Justitie en is er behoefte aan een nieuwe organisatie met een nieuw elan, maar met behoud van de kennis en expertise van het Ministerie van Justitie, het CvtK en de Belastingdienst binnen de Ksa.

De leden van de SGP-fractie hebben, naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat intensivering van het toezicht mede nodig is vanwege allerlei maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen, gevraagd gedetailleerder aan te geven welke ontwikkelingen bedoeld worden. Met name willen zij weten of hier bedoeld wordt op kansspelen via internet of op een breder spectrum.

De laatste optie is de juiste: bedoeld is een breed spectrum van ontwikkelingen. Bij maatschappelijke ontwikkelingen kan men denken aan het plotseling populair worden van bepaalde kansspelen, zoals poker, bij technologische ontwikkelingen aan de opkomst van het internet, en bij internationale ontwikkelingen aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ik wil benadrukken dat er bij bovengenoemde ontwikkelingen niet noodzakelijkerwijs sprake hoeft te zijn van bedreigingen. De informatietechnologie die internet mogelijk maakt, kan het bijvoorbeeld ook mogelijk maken bepaalde ongewenste ontwikkelingen op internet te monitoren of te blokkeren.

### **3. Preventie van kansspelverslaving**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de in de wet geformuleerde zorgplicht om kansspelverslaving te voorkomen alleen de preventieve taak betreft of dat deze ook ziet op de aanpak van verslaafden als zodanig. Zij vinden de deskundige betrokkenheid van verslavingszorg of een verplichting tot doorverwijzing naar de verslavingszorg wenselijk en vragen zich af of dit ook tot de zorgplicht behoort.

Zorgplicht is een ruim begrip dat afhankelijk van de omstandigheden nog nader kan worden ingevuld. Indien met de aanpak van en het optreden tegen gokverslaafden bedoeld wordt het herkennen/signaleren van verslaving en het nemen van (bezoekbeperkende) maatregelen hiertegen dan valt dit onder de zorgplicht. Iets anders is het verplichten van verslaafden om zich te laten behandelen. Zo ver voert de zorgplicht van vergunninghouders niet. Dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler. De Ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bespreken met GGZ Nederland, de verslavingszorg, de VAN brancheorganisatie voor speelautomaten en Holland Casino de invoering van een mogelijk landelijk verwijsprotocol. Hiermee kan worden voorzien in een gestructureerde betrokkenheid van de verslavingszorg.

De leden van de CDA-fractie vinden dat er bindende afspraken moeten komen over een toegangsverbod voor verslaafden. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de wettelijke basis hiervoor. Zij vragen zich af of het wetsartikel dat de zorgplicht regelt daarin ook voorziet. De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af of hier geen specifieke taak is weggelegd voor de Ksa.

De algemene bepalingen welke vervat zijn in het voorliggende wetsvoorstel vormen geen wettelijke basis voor de koppeling van de entreeverboden die in speelhallen zijn opgelegd met die van de vestigingen van Holland Casino en vice versa. Wat mij voor ogen staat is een verbodsregister naar het model zoals dat nu reeds in België gebruikt wordt. Hierbij houdt de Ksa een centraal register bij van personen die niet in casino's en speelautomatenhallen toegelaten mogen worden, en moeten de casino's en speelautomatenhallen aan de hand van de identiteitsbewijzen controleren of de mensen die zij toelaten voorkomen op het verbodsregister. Daartoe is het noodzakelijk dat ook de speelautomatenhallen een sluitende identiteitscontrole invoeren, zoals nu al in Holland Casino wordt toegepast.

Het verbodsregister bevat in beginsel alleen bezoekverboden op vrijwillige basis. Verplichte toepassing vereist een meer gedetailleerde wettelijke regeling. Enerzijds moet deze voor de speelautomatenhallen de verplichtingen omvatten met betrekking tot de identificatieplicht en het nagaan of spelers in het verbodsregister voorkomen, anderzijds moet deze de bepalingen bevatten die het mogelijk maken dat de Ksa het verbodsregister bijhoudt, inclusief de bepalingen gericht op de rechtsbescherming en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De voorgenomen algehele herziening van de Wet op de kansspelen zal zo'n gedetailleerde wettelijke regeling bevatten, zoals eerder aan de Kamer is toegezegd<sup>1</sup>.

Verder vragen deze leden zich af of er inzicht bestaat in de opbrengsten van gokautomaten in cafés en of de gemiddelde kroegbaas ook geacht wordt preventief op te treden tegen kansspelerverslaving. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband of personeel in de horeca niet getraind zou moeten worden op het herkennen van en omgaan met signalen van kansspelerverslaving.

Er bestaat geen verplichting om te rapporteren over de opbrengsten van speelautomaten die zijn opgesteld in de horeca (en speelautomatenhallen). Het gaat hier immers om ondernemingen die in de private sector opereren. De speelautomaten worden wel (door Verispect) op technische aspecten gecontroleerd. De meeste waarborgen ter voorkoming van kansspelerverslaving in de speelautomatensector zijn gelegen in de technische eisen en het opstelplaatsenbeleid. Hoewel het wellicht voor de hand ligt dat ook horecapersoneel getraind wordt op de herkenning van

---

<sup>1</sup> Vragen van het lid Bouwmeester (PvdA) aan de Minister van Justitie over gokverslaving bij Holland Casino. Ingezonden 8 september 2008, *Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 208*.

kansspelsverslaving, is dat in de praktijk moeilijk realiseerbaar. In de horeca wordt veelvuldig gebruik gemaakt van tijdelijke krachten, seizoensmedewerkers en weekendkrachten. Het personeelsbestand wisselt vaak snel en daarmee verdwijnt eventuele opgedane kennis over kansspelsverslaving ook weer. Het kan niet worden verwacht dat al dit tijdelijke personeel hierin getraind wordt. Een training voor de leidinggevende(n) in de horeca behoort wel tot de mogelijkheden. Een dergelijke training hoeft niet zo uitgebreid te zijn als de training die medewerkers van Holland Casino en speelautomatenhallen doorlopen, maar moet worden afgestemd op het spelaanbod (in cafés mogen maximaal twee automaten worden opgesteld; vaak staat er maar een). Ik zal bij het opstellen van de lagere regelgeving op dit punt bezien of een aanvullende eis ten behoeve van deze groep, mede gelet op de controleerbaarheid, haalbaar is.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe gedefinieerd gaat worden wat effectief preventiebeleid is. Zij vragen zich af hoever de zorgplicht voor vergunninghouders tot het voeren van effectief preventiebeleid reikt en wie bezwaar kunnen maken tegen schending van het preventiebeleid en bij wie dat dan kan. Zij vragen zich verder af of het overtreden van de zorgplicht leidt tot het intrekken van de vergunning en hoe de Ksa erop gaat toezien of aan de eisen wordt voldaan.

Het is geen eenvoudige opgave te definiëren wat effectief preventiebeleid is. Er dienen in overleg met de kansspel aanbieders en de verslavingszorg indicatoren te worden geformuleerd aan de hand waarvan het gevoerde beleid getoetst kan worden. Tot op heden is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de effectiviteit van preventieve maatregelen, waardoor het thans nog ontbreekt aan dergelijke indicatoren. Een ieder die concrete aanwijzingen heeft dat het preventiebeleid van een kansspelaanbieder wordt geschonden, kan hierover een klacht indienen bij de Ksa. De Ksa zal de klacht onderzoeken en indien van toepassing de aanbieder hierop aanspreken. Intrekking van de vergunning is het zwaarste middel dat de Ksa heeft. Het ligt niet voor de hand dat dit middel snel zal worden ingezet. De Ksa beschikt over meer sancties, die volgens het proportionaliteitsbeginsel zullen worden ingezet. De Ksa zal zowel reactief (naar aanleiding van klachten) als pro-actief (aan de hand van vooraf geformuleerde indicatoren) toezien op de naleving van de eisen.

De effectiviteit van folders als preventiemaatregel – zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie op hun vragen hierover – is iets wat niet of nauwelijks onderzocht is. Het ligt voor de hand dat foldermateriaal altijd wel (enig) effect sorteert. Overigens komt vanuit verslavingsoverleg tussen mijn ministerie, Holland Casino, de VAN brancheorganisatie voor speelautomaten en verslavingsdeskundigen het signaal dat de folders goed worden meegenomen maar dat er wel behoefte bestaat aan andere vormgeving en een ander formaat. Medio dit jaar start in mijn opdracht een vervolgonderzoek (eenmeting) naar de aard en omvang van kansspelsverslaving in Nederland. Hierin zal evenals in het voorgaande onderzoek (nulmeting) de effectiviteit van preventiebeleid worden meegenomen. Dit is volgens onderzoekers overigens moeilijk te onderzoeken. Onderzoek naar de effectiviteit van individuele preventiemaatregelen is niet uitvoerbaar.

De leden van de ChristenUnie- en de SGP-fracties, vragen waar de verplichting een beleid op het gebied van preventie van kansspelsverslaving te voeren uit zal bestaan.



Ik kan hierop nog niet vooruitlopen. In overleg met verslavingszorg en kansspelaanbieders zullen de verschillende verplichtingen nader moeten worden uitgewerkt. Gesteld kan worden dat bij deze uitwerking rekening zal worden gehouden met de verslavingskans van het desbetreffende kansspel. Holland Casino voert al een preventiebeleid. Bezien zal worden in hoeverre soortgelijke eisen ook aan aanwezigheidsvergunninghouders gesteld kunnen worden. In zijn algemeenheid kan worden gedacht aan het voeren van trainingen voor (leidinggevend) personeel, een bezoekerregistratie, samenwerking met ketenpartners (doorverwijzingsprotocollen), het beschikbaar hebben van voorlichtingsmateriaal en een «aanspreekprotocol» bij vermoeden van verslaving.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de nader te stellen regels ter voorkoming van kansspelverslaving verder zullen gaan dan de reeds bestaande bepalingen in bijvoorbeeld de vergunningen voor landelijke kansspelen en de beschikking casinospelen 1996. De leden van de SGP-fractie merken in dit verband op het vreemd te vinden dat de aanbieders van kansspelen zelf zouden mogen bepalen hoe ze kansspelverslaving denken te voorkomen.

De huidige regels zijn algemeen geformuleerd. De vergunninghouder dient zorg te dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en dient maatregelen te treffen die onmatige deelname zoveel mogelijk voorkomt. Uitgangspunt blijft dat de kansspelaanbieder zelf moet zorgdragen voor een evenwichtig (en effectief) beleid. Bij de nader te stellen regels omtrent preventie moet meer worden gedacht aan te behalen doelstellingen. Hoe deze worden behaald behoort tot de beslissingsruimte van de kansspelaanbieder.

Verder willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten waarom het tegengaan van kansspelverslaving niet expliciet aan de Ksa is opgedragen. Zij verwijzen daarbij onder meer op mijn opmerkingen tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 19 maart 2009.<sup>1</sup>

De leden van deze fractie wijzen er terecht op dat ik eerder heb aangegeven dat de Ksa 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. Het tegengaan van kansspelverslaving is primair een taak van de kansspelaanbieders. De Ksa is toezichthouder op de kansspelsector en zal toezicht houden op de naleving van de vergunningsvoorwaarden, waaronder die op het gebied van preventie, door de kansspelaanbieders. Bij niet of onvoldoende naleving van de voorwaarden op dit punt kan de Ksa nadere maatregelen treffen. Hierdoor werkt zij indirect mee aan het tegengaan van kansspelverslaving. Daarnaast gaat de Ksa een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. Zo zal zij het initiatief nemen voor een gestructureerd overleg tussen kansspelaanbieders, de verslavingszorg, GGZ Nederland en de Ministeries van Justitie en VWS. Het doel van dit overleg is zorgen voor afstemming tussen alle betrokken partijen op het brede terrein van verslavingspreventie ten aanzien van kansspelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie signaleren ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving een verschil in formulering tussen artikel 4a (waarin wordt gesproken van het «zoveel mogelijk» voorkomen)

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 97.

en de toelichting op dit artikel (waarin wordt gesproken over het voorkomen van kansspelverslaving).

Doel van het preventiebeleid van de kansspelaanbieders is het voorkomen van kansspelverslaving. Echter voorkoming in de meest strikte betekenis van het woord is een onmogelijke verplichting. Nooit kan geheel worden uitgesloten dat kansspelverslaving, of welke vorm van verslaving dan ook, optreedt. Daarom is in artikel 4a gekozen voor de formulering «zoveel mogelijk». Hiermee wordt in ieder geval een grote inspanningsverplichting van de vergunninghouder verwacht. Daarnaast behoudt de speler zelf natuurlijk zijn eigen verantwoordelijkheid voor verantwoorde deelname aan kansspelen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de kansspelaanbieders nu invulling geven aan hun zorgplicht om te voorkomen dat mensen verslaafd raken aan kansspelen. Zij vragen zich af of op dit moment alleen regels voor Holland Casino en de speelautomatenhallen gelden en waarom er nog geen vergelijkbare verplichting voor andere kansspelaanbieders geldt.

Holland Casino en de speelautomatensector hebben het meest uitgebreide preventiebeleid van alle kansspelaanbieders. Opleidingen voor het personeel om verslaving te herkennen en het aanspreken van verslaafden maken hiervan deel uit. Verder werkt Holland Casino ook met registratiesystemen en hanteren naast Holland Casino ook de speelautomatenhallen entreebeperkende maatregelen. De overige kansspelaanbieders hebben, gelet op de aard van het soort kansspel, een minder verregaand beleid. Dit beperkt zich met name tot het voeren van een evenwichtig reclamebeleid, waarbij consumenten niet tot onmatige deelname mogen worden aangezet. Omdat onderzoek heeft uitgewezen dat deze (long-odd) kansspelen minder verslavend zijn is volstaan met deze verplichting. Overigens is ook hier wel enige differentiatie. Zo kent De Lotto wel bepaalde voorwaarden («speel met mate» en controle bij de sigarendetailhandel).

De leden van de SGP-fractie merken op dat er op dit moment al een Gedrags- en reclamecode is voor kansspelen. Zij vragen zich af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot deze gedragscode.

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in een verplichting voor vergunninghouders om maatregelen en voorzieningen te treffen om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast voorziet het voorstel in een verplichting voor vergunninghouders om op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten. In beide gevallen is sprake van een zorgplicht voor de vergunninghouders. In het eerste geval om een effectief beleid te voeren om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en in het tweede geval om een zorgvuldig en evenwichtig beleid met betrekking tot werving en reclame te voeren. Die laatste verplichting is nu al opgenomen in de meeste vergunningen.

De Gedrags- en reclamecode is opgesteld door de kansspelaanbieders als uitwerking van hun verplichting om een evenwichtig reclamebeleid te voeren. Het gaat hierbij om zelfregulering en de code voorziet niet in maatregelen om kansspelverslaving (zoveel mogelijk) te voorkomen. Bij die laatste categorie gaat het om maatregelen die bijvoorbeeld Holland Casino nu al treft op grond van het door haar gevoerde preventiebeleid kansspelverslaving. Andere voorbeelden van maatregelen op het gebied van preventie zijn het stellen van eisen op het gebied van de identificatie van deelnemers, waarschuwingsteksten op deelnamebewijzen of

kansspelapparatuur en het verplicht stellen van bepaalde opleidingen voor medewerkers.

#### **4. Positionering kansspeltaken en inrichting van de Kansspelautoriteit**

De vragen van de diverse fracties die in het verslag zijn weergegeven in de hoofdstukken 4 en 5 van het verslag laten zich onderverdelen in een zestal subcategorieën. De beantwoording van deze vragen is derhalve geclusterd naar deze zes deelonderwerpen. Deze worden behandeld in de paragrafen 4.1 tot en met 4.6.

##### **4.1. Belangenverstrengeling en de verhouding tussen de Minister van Justitie en de Kansspelautoriteit**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of belangenverstrengeling niet blijft bestaan nu de minister het feitelijk beleid bepaalt en daarmee dus de Ksa aanstuurt.

Van belangenverstrengeling is geen sprake. De minister bepaalt de algemene kaders waarbinnen de Ksa de door de wet aan haar opgedragen taken kan uitvoeren. Artikel 21 van de Kaderwet zbo geeft de minister deze bevoegdheid. Ook als taken op afstand van de overheid worden geplaatst moet het mogelijk blijven dat de minister via algemene beleidsregels een kader waarbinnen de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan moet plaatsvinden stelt of bijstelt. De minister moet immers voldoende handvatten hebben om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan inhoud te kunnen geven. De in de Kaderwet zbo genoemde instrumenten (zoals vernietiging van een besluit en optreden bij ernstige taakverwaarlozing) zijn daartoe niet in alle gevallen toereikend. Het kan gewenst zijn dat de minister vooraf via algemene regels aangeeft op welke wijze hij vindt dat de taakuitoefening moet plaatsvinden. Deze algemene beleidsregels worden in de Staatscourant gepubliceerd.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de schijn van belangenverstrengeling een motief is om de Ksa op te richten, maar zij constateren tegelijkertijd dat in de praktijk de Staat door staatsdeelnemingen en via kansspelbelastingen belanghebbende is bij de opbrengsten van kansspelen. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot het preventiebeleid en, voorts, of de schijn van belangenverstrengeling juist geen reden vormt om de staatsdeelnemingen af te stoten.

De omstandigheid dat de Staat via twee (quasi)staatsdeelnemingen en de kansspelbelasting een zeker financieel belang heeft bij de exploitatie van kansspelen, betekent nog niet dat zich een belangenverstrengeling op dit gebied voordoet. Waar het om gaat is dat de beleidsverantwoordelijkheid en het financieel belang bij twee verschillende ministeries berusten, respectievelijk het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Financiën. In het verleden was dat anders en droegen verschillende ministeries beleidsverantwoordelijk voor een bepaalde vergunninghouder en waren zij daarvan tevens begunstigde. Juist om die schijn van belangenverstrengeling ongedaan te maken, is besloten de beleidsverantwoordelijkheid voor alle kansspelcategorieën te concentreren bij het Ministerie van Justitie. In 2004 en 2005 zijn alle beleids- en vergunningsbevoegdheden van respectievelijk het Ministerie van Economische Zaken en de Ministeries van Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij koninklijk besluit overgedragen aan het Ministerie van Justitie.<sup>1</sup> Vanaf dat moment berust de verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid uitsluitend bij de Minister van Justitie en is de

---

<sup>1</sup> Koninklijke besluiten van 23 februari 2004 (Stb. 2004, 78) en 19 februari 2005 (Stb. 2005, 97).

Minister van Financiën verantwoordelijk voor het beheer van de Staatsloterij en Holland Casino. Conform bovenstaand uitgangspunt valt het preventiebeleid onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, zodat zich ook bij de staatsdeelnemingen op dit gebied geen schijn van belangenverstremgeling voordoet. Ik zie dan ook geen aanleiding om staatsdeelnemingen af te stoten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de minister toezicht houdt op de Ksa. Zij vragen hoe dit toezicht gestalte krijgt en of de minister niet gaat functioneren als een raad van toezicht van de raad van bestuur. Voorts vragen zij waarom alleen wordt gewerkt met een raad van bestuur. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het niet verkiezen van een raad van toezicht naast een raad van bestuur en vragen of een maatschappelijk overleg, zoals bij de Consumentenautoriteit, een mogelijk alternatief is.

De Ksa is als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) hiërarchisch niet ondergeschikt aan de Minister van Justitie. Anders dan de leden van de CDA-fractie, ben ik dan ook niet bevreesd dat de Minister van Justitie in de praktijk zal gaan functioneren als een raad van toezicht van de raad van bestuur van de Ksa. Wel draagt de minister stelselverantwoordelijkheid voor het (kansspel)beleid. Dit houdt in dat de minister toezicht moet kunnen houden en sturing moet kunnen geven aan de Ksa. De Kaderwet zbo biedt hiertoe een aantal instrumenten. Naast de eerder genoemde bevoegdheid tot het stellen van algemene beleidsregels heeft de minister op grond van artikel 22 van de Kaderwet zbo de bevoegdheid om besluiten van de Ksa te vernietigen. Ook kan de minister de noodzakelijke maatregelen treffen indien hij van mening is dat de Ksa de taken ernstig verwaarloost (artikel 23 Kaderwet zbo).

Zoals eerder aangegeven, ben ik van mening dat er onvoldoende aanleiding bestaat om ten behoeve van de Ksa over te gaan tot de instelling van een raad van toezicht. De ondersteuning van de Ksa zal in totaal uit circa 30–35 fte. gaan bestaan. Gelet op deze beperkte omvang en het in verhouding overzichtelijke takenpakket van de Ksa, moet worden aangenomen dat de raad van bestuur de betrokken belangen naar behoren zal behartigen en dit op inzichtelijke wijze zal kunnen doen. Nu de Minister van Justitie verantwoordelijk is en blijft voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid en de Ksa zich in het bijzonder zal gaan richten op de uitvoering, ligt belangenverstremgeling niet voor de hand. Verder intern toezicht is dan ook niet nodig om te waarborgen dat de externe en interne beleidsdoelstellingen worden verwerkelijkt en dat met de daarbij betrokken maatschappelijke belangen rekening zal worden gehouden.

Een van de taken van de raad van bestuur zal juist zijn het zorgdragen voor het bevorderen van het benodigde draagvlak voor de taakuitoefening door de Ksa. Ik acht de introductie van een maatschappelijk overleg, zoals dat is gecreëerd bij de Consumentenautoriteit vooralsnog dan ook niet noodzakelijk voor het genoemde doel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of niet kan worden afgezien van de vernietigingsbevoegdheid van besluiten nu de Ksa vergelijkbaar is met bestaande toezichthouders en volgens de Memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo<sup>1</sup> een vernietigingsbevoegdheid voor bepaalde markttoezichthouders niet wenselijk is. Dat zou betekenen dat zou worden afgeweken van artikel 22 van de Kaderwet zbo, hetgeen volgens de leden van de PvdA-fractie verdedigbaar is, juist nu het onafhankelijkheidsmotief doorslaggevend is voor de instelling van de Ksa.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 6.

De Kaderwet zbo biedt de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels die zij stelt. Afwijkingen van de Kaderwet zullen in de bijzondere wet (i.c. de Wet op de kansspelen) specifiek moeten worden vastgelegd. Het is echter niet wenselijk om van de vernietigingsbevoegdheid (artikel 22 Kaderwet zbo) af te zien. Deze biedt de minister de mogelijkheid zijn verantwoordelijkheid te nemen in de gevallen waarin het besluit in strijd is met het recht of met het algemeen belang. Gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor het kansspelbeleid zal hierover in het uiterste geval politieke verantwoording moeten worden afgelegd. Hierin verschilt de Ksa van de in de memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo genoemde onafhankelijke toezichthouders. De vernietigingsbevoegdheid is een uiterst middel dat met terughoudendheid dient te worden toegepast, hetgeen in de praktijk (bij andere zbo's) ook gebeurt. Het is een instrument dat alleen achteraf kan worden toegepast en geen algemeen toezicht veronderstelt. De onafhankelijkheid van de Ksa blijft derhalve gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af in hoeverre de Tweede Kamer nog mogelijkheden heeft om, naast overleg met de Minister van Justitie, rechtstreeks in overleg te treden met het bestuur van de Ksa.

De Ksa is als zbo, als gezegd, hiërarchisch niet ondergeschikt aan de minister maar de minister draagt wel stelselverantwoordelijk voor het (kansspel)beleid. Het ligt dan ook voor de hand dat de Tweede Kamer uitsluitend in contact treedt met de Minister van Justitie die immers verantwoordelijk is voor het bewaken van dit stelsel.

De raad van bestuur kan, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, niet naar eigen inzicht afwijken van het beleid van de minister. Zij kan wel binnen de kaders van de algemene beleidsregels die door de minister worden vastgesteld, het uitvoeringsbeleid van de Ksa bepalen. Zo zal de Minister van Justitie bijvoorbeeld de bevoegdheid hebben het maximum aantal casinovestigingen van Holland Casino vast te stellen. Mocht de minister constateren dat de Ksa afwijkt van de door hem vastgestelde kaders, dan zal hij de Ksa daarop wijzen en erop aandringen dat die situatie wordt beëindigd. De minister heeft uiteindelijk op grond van artikel 22 van de Kaderwet zbo de bevoegdheid om besluiten van de Ksa te vernietigen.

Ook kan de minister, meer in zijn algemeenheid, de noodzakelijke maatregelen treffen indien hij van mening is dat de Ksa de taken ernstig verwaarloost (artikel 23 Kaderwet zbo). De Kaderwet zbo biedt de minister derhalve de mogelijkheid toezicht te houden op en sturing te geven aan de Ksa. Artikel 4a biedt de minister de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Ook kunnen op de voet van dit artikel regels worden gesteld met betrekking tot het op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven aan de wervings- en reclameactiviteiten. Omdat de minister deze mogelijkheid thans niet heeft, is deze expliciet gecreëerd. Het biedt hem de mogelijkheid sturing te geven indien hij dat nodig acht. Indien de situatie daartoe aanleiding geeft zal, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie die hier expliciet naar vragen, van deze mogelijkheden zeker gebruik worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie willen weten op welke wijze het jaarplan door de Ksa wordt vastgesteld en wat daarin de rol van de minister en de Tweede Kamer is.

Het jaarplan wordt jaarlijks opgesteld door de (raad van bestuur van de) Ksa. Binnen de (door de minister) vastgestelde algemene beleidskaders, kan de Ksa hieraan geheel zelfstandig invulling geven. Op de speerpunten die het eerste jaarplan zal bevatten kan, zo antwoord ik de leden van deze fractie, dus niet vooruit worden gelopen. Het is aan het nieuw te vormen bestuur om de speerpunten te formuleren, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele door de minister geuite wensen. Het jaarplan wordt ter informatie aan de minister aangeboden en op de website van de Ksa geplaatst. Achteraf dient de Ksa door middel van een jaarverslag verslag te doen van het gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Het jaarverslag wordt aan de minister en rechtstreeks aan beide Kamers toegezonden. Naar aanleiding van het jaarverslag bestaat de mogelijkheid om, achteraf, vragen te stellen over het gevoerde beleid en behaalde resultaten.

#### **4.2. Scheiding van taken/checks en balances**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de wijze waarop een scheiding wordt aangebracht tussen toezicht en handhaving.

Het gebruik van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten vereist bepaalde waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger, zoals de mogelijkheid van beroep in twee instanties bij een onafhankelijke rechter. Ook wordt binnen de organisatie gewaarborgd dat het toezicht op de naleving van wet en regelgeving en het indien nodig sanctioneren van de overtreding van die regels, onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. De verschillende taken worden bij verschillende afdelingen ondergebracht en de verantwoordelijkheid voor deze taken wordt bij verschillende leden van de raad van bestuur belegd.

#### **4.3. Taakafbakening en samenwerking met andere organisaties**

De leden van de CDA-fractie vragen of er geen andere mogelijkheden zijn om tot een goede taakafbakening tussen de Ksa en andere organisaties te komen dan door middel van het afsluiten van convenanten. Voorts vragen zij op welke wijze de Kamer op de hoogte wordt gesteld van de gemaakte afbakening.

De taakafbakening tussen het Ministerie van Justitie en de Ksa is helder. De Ksa moet een aantal wettelijke taken uitvoeren en de Minister van Justitie heeft de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door de raad van bestuur van de Ksa. De beleidsregels worden gepubliceerd in de Staatscourant. Indien nodig worden de meer algemene beleidsregels door de Ksa uitgewerkt in uitvoeringsregels ten behoeve van de operationele uitvoering. Daarnaast worden tussen het Ministerie van Justitie en de Ksa procedureafspraken gemaakt om de bevoegdheden van de Minister van Justitie die volgen uit de Kaderwet zbo, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van de begroting en verantwoording over de financiën en het gevoerde beleid, praktisch vorm te geven. Vanzelfsprekend zal periodiek worden gesproken over de praktische uitvoering van de wettelijke taken en de ontwikkelingen binnen het kansspelveld.

##### **4.3.1. Taakafbakening algemeen**

De leden van de fracties van het CDA, PvdA, VVD, SGP en Christenunie hebben zowel algemene als meer specifieke vragen gesteld over de taakafbakening met andere instanties, zoals gemeenten, Verispect, Openbaar Ministerie, de Consumentenautoriteit, de Reclame Code Commissie, het Commissariaat voor de Media en de Belastingdienst.

Aangezien de taken van de Ksa een breed terrein bestrijken en van belang zijn voor andere overheden, toezichthoudende en handhavende instanties, is het raadzaam bepaalde werkafspraken vast te leggen. Mede omdat de Ksa een nieuwe organisatie is, kan het voorkomen dat rechten en verplichtingen jegens andere organisaties ter discussie worden gesteld of niet zonder meer duidelijk zijn. De afspraken moeten daarom worden vastgelegd. De wijze waarop dit zal gebeuren, is afhankelijk van de betrokkenheid van een bepaalde organisatie met kansspelen. De samenwerking van de Ksa met andere instanties is in de volgende groepen onder te verdelen:

- instanties die in de Wet op de kansspelen een eigen wettelijke taak hebben, bijvoorbeeld gemeenten;
- instanties waarvan de wettelijke taak ook van toepassing is op het kansspeldomein, bijvoorbeeld de Belastingdienst (via de Wet op de Kansspelbelasting) en het Openbaar Ministerie;
- instanties die een taak op het kansspeldomein uitvoeren in opdracht van – nu nog – de Minister van Justitie, maar na de wetswijziging in opdracht van de Ksa werken, bijvoorbeeld Verispect, en
- instanties die een eigen wettelijke taak hebben die op onderdelen raakvlakken heeft met het kansspeldomein, bijvoorbeeld de Consumentenautoriteit en de Reclame Code Commissie.

De samenwerking met het Openbaar Ministerie ten aanzien van de aanpak van het illegale aanbod zal, gelet op de wettelijke taak van Openbaar Ministerie enerzijds en de Ksa anderzijds, en de instrumenten die deze organisaties ter beschikking staan, op een andere wijze moeten worden geregeld, dan de samenwerking met de Reclame Code Commissie waarmee werkafspraken bestaan. Zo zullen met het Openbaar Ministerie concrete afspraken gemaakt moeten worden over de bestuurlijke strafbeschikking, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van aanleveren van processen-verbaal en kwaliteitseisen van de dossiers. Voor dergelijke concrete afspraken is het opstellen van een (handhavings)arrangement het meest geschikte middel. Indien meer op hoofdlijnen afspraken worden gemaakt over taakafbakening en eventuele wederzijdse informatievoorziening dan is een convenant het meest aangewezen instrument. Bij het maken van werkafspraken zal het ondersteunen van de uitvoering op operationeel niveau het uitgangspunt zijn. De geldende werkafspraken worden op de website en in het jaarverslag van de Ksa gepubliceerd.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband hoe de toezichthoudende taken van de Ksa op Holland Casino zich verhouden tot die van andere instanties, zoals De Nederlandsche Bank, het Ministerie van Financiën als aandeelhouder van Holland Casino, de raden van commissarissen en externe accountants.

Het toezicht dat door de Ksa op Holland Casino wordt uitgeoefend richt zich op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet op de kansspelen (toezicht op naleving van de vergunningsvoorwaarden). De andere instanties hebben op grond van eigen (wettelijke) taken en bevoegdheden een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het toezicht op Holland Casino. De Nederlandsche Bank ziet in dit verband toe op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

De Minister van Financiën, als aandeelhouder van Holland Casino, oefent zijn verantwoordelijkheden uit zoals vastgesteld in de statuten van Holland Casino. Zo stelt de minister onder andere de jaarrekening vast na onderzoek door een externe accountant en stelt de minister de omvang van het eigen vermogen van Holland Casino en de hoogte van de afdracht aan de Staat door Holland Casino vast. De Raad van Commissarissen

houdt onder andere toezicht op de algemene zaken, het financiële verloop en de winstafdracht alsmede het beleid van Holland Casino. Externe accountants controleren onder andere de rechtmatigheid van de uitgaven gedaan door Holland Casino.

In geval van overlap of raakvlakken zal, evenals nu het geval is, overleg worden gevoerd met de betrokken instantie(s).

#### **4.3.2. Belastingdienst**

De leden van de fracties van CDA en SGP hebben vragen gesteld over de betrokkenheid van de Belastingdienst bij de handhaving van illegale kansspelen.

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst een belangrijke rol gespeeld bij het aanpakken van illegale kansspelen. Het gemis van een adequaat handhavingsinstrumentarium en de beperkte capaciteit van politie en Openbaar Ministerie is goedge maakt door de inzet van de Belastingdienst en de bevoegdheden die deze dienst heeft. Tevens vervult de Belastingdienst op dit moment een initiërende en coördinerende rol bij de operationele aanpak van illegale kansspelen. Deze extra inzet van de Belastingdienst is ondergebracht in het project Joker en is zeer succesvol gebleken. Het is altijd de afspraak geweest dat de Belastingdienst dit tijdelijk zou doen, tot het moment dat de Ksa, die over een adequaat handhavingsinstrumentarium kan beschikken, van start zou gaan. De initiërende en coördinerende taken op het gebied van handhaving en opsporing worden door de Ksa overgenomen. De Belastingdienst blijft echter ook in de toekomst betrokken en blijft een belangrijke partner bij de opsporing en handhaving van illegale kansspelen. Het fiscaal belang in overtredingen van de Wet op de kansspelen en de Wet op de kansspelbelasting wordt voor de Belastingdienst doorslaggevend bij haar inzet. De Belastingdienst zal ook deel gaan uitmaken van het handhavingsnetwerk van de Ksa.

#### **4.3.3. Openbaar Ministerie**

De leden van de SGP-fractie vragen of er meer inzicht te geven is in de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en, voorts, of automatisch wordt gekozen voor een strafrechtelijke aanpak in plaats van bestuurlijke handhaving indien er signalen zijn dat er sprake is van verwevenheid met criminele activiteiten.

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

In het kader van de Wet OM-afdoening is de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. Op grond van artikel 257b Wetboek van Strafvordering kan deze bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur worden toegekend. Bij overtreding van de illegale, niet vergunbare, situaties zal een door de raad van bestuur van de Ksa op te leggen bestuurlijke strafbeschikking over het algemeen een geschikt sanctiemiddel kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de overtreding van het verbod om



kansspelen te organiseren zonder vergunning. Als een zendgemachtigde besselletjes uitzendt die in strijd zijn met de regels voor promotionele kansspelen wordt feitelijk het verbod om kansspelen te organiseren overtreden. Een dergelijke zaak zal, gelet op de aanwezige expertise goed door de Ksa kunnen worden afgedaan. Gaat het echter om het organiseren van kansspelen zonder vergunning door verdachten uit bijvoorbeeld het criminele circuit, dan ligt, gelet op de ernst van het feit en de noodzaak tot inzet van dwangmiddelen, inschakeling van het Openbaar Ministerie meer voor de hand. Als het onderzoek door de politie is afgerond is het vervolgens aan het Openbaar Ministerie om te bepalen of betrokkene wordt gedagvaard om voor de strafrechter te verschijnen, dan wel – in daarvoor aanmerking komende gevallen – het feit met een door de officier van justitie uit te vaardigen strafbeschikking wordt afgedaan.

#### **4.3.4. Verispect**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de CU hebben vragen gesteld over het toezicht op de speelautomaten, met name over de toekomstige rol van Verispect.

Om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid wordt de inschakeling van Verispect voor het uitoefenen van toezichtstaken gecontinueerd. Het is een organisatie die uitsluitend (technisch) toezicht uitoefent in opdracht van de overheid. Daarvoor heeft het in de loop van de tijd een hecht landelijk netwerk van deskundig personeel opgebouwd, dat flexibel en taakgericht kan worden ingezet voor onder andere het uitoefenen van (technische) controles in het kader van de Metrologiewet, de Waarborgwet, de Wet op de kansspelen en de leeftijdsgrenzen in het kader van artikel 240a van het wetboek van Strafrecht.

Een andere reden om de taken van Verispect niet onder te brengen bij de Ksa is dat ik eraan hecht dat deze vanaf het begin adequaat toezicht kan houden. Het opbouwen van een nieuw en even goed functionerend netwerk van toezichthouders zou jaren duren, onder andere vanwege de personeelsselectie, noodzakelijke cursussen, training in de praktijk en dergelijke. Een dergelijk «gat» in het toezicht acht ik onacceptabel. Uitbesteding van dit technische werk komt, tot slot, tevens tegemoet aan het principe van «een kleinere overheid».

In de huidige situatie verzorgt Verispect naast bovenstaande taken ook het administratieve voorwerk voor bepaalde door de Minister van Justitie verleende vergunningen en ontheffingen. Deze taak zal worden overgenomen door de Ksa waardoor bepaalde technische kennis die eerst alleen bij Verispect aanwezig was ook bij de Ksa voorhanden zal zijn. De andere taken blijft Verispect ook in de toekomst verzorgen, maar dan in opdracht van en aangestuurd door de Ksa.

#### **4.3.5. Consumentenautoriteit**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze de samenwerking tussen de Consumentenautoriteit en de Ksa zal gaan. Zij vragen op welke wijze de consumentenbescherming wordt geregeld en waar burgers die klachten hebben over agressieve verkooptechnieken terecht kunnen. Voorts vragen zij of de Ksa ook zal gaan over de zaken die stichting Loterijverlies aanhangig heeft gemaakt.

De Consumentenautoriteit en de Ksa bekijken nog op welke wijze de samenwerking het best vorm kan worden gegeven. Mogelijk zal dit in de vorm van samenwerkingsafspraken worden geregeld. De Consumentenautoriteit handhaaft de Wet Oneerlijke Handelspraktijken, terwijl de

handhaving rondom kansspelen een verantwoordelijkheid wordt van de Ksa. Waar nodig zullen beide instanties in gezamenlijkheid optrekken. Bij individuele zaken zullen de instanties onderling afstemmen bij welke organisatie de zaak het best op zijn plek is.

De zaak die de Stichting Loterijverlies heeft aangekaart strekt tot vergoeding van de schade van de bij haar stichting aangesloten belanghebbenden, wegens (vermeende) overtreding door de Staatsloterij van de kansspelregelgeving, dan wel haar eigen reglementen. Het gaat hierbij om een civiele procedure. Ook in de toekomst zullen vergelijkbare procedures bij de civiele rechter aanhangig worden gemaakt. De Ksa zal hierin geen rol vervullen. Ook nu heeft het Ministerie van Justitie geen rol in deze procedure.

#### **4.3.6. Gemeenten**

De leden van de fracties van de PvdA en SGP vragen of de taken van gemeenten op het terrein van kansspelen wijzigen. Zij informeren naar de wijze waarop gemeenten beter toegerust worden voor handhaving, het inzetten van de bestuurlijke boete door gemeenten en willen weten of er verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan bij de inzet van dit instrument.

De eerdergenoemde taken van gemeenten ten aanzien van kansspelen wijzigen niet. Gemeenten krijgen wel een extra instrument om naleving van wet en regelgeving af te dwingen. Hiertoe krijgt de gemeente de beschikking over de bestuurlijke boete waardoor het mogelijk is adequaat en op maat te reageren op overtredingen van wet- en regelgeving door kansspelaanbieders.

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk handhavinginstrument dat ingezet kan worden bij de handhaving ten aanzien van het legale aanbod van kansspelen. Ten aanzien van de inzet van het instrument heeft iedere gemeente een eigen discretionaire bevoegdheid zoals nu ook al het geval is bij de handhaving op het gebied van kansspelen. Ik verwijs voorts naar hetgeen hierover in paragraaf 5. wordt opgemerkt.

#### **4.4. Organisatorische en financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie willen weten waarop de inschatting van 30–35 fte bij de Ksa is gebaseerd. Zij vragen hoeveel medewerkers het huidige CvtK heeft en waarom het nodig is om bij de Ksa een veelvoud aan medewerkers te realiseren. Voorts vragen zij hoeveel fte er zal wegvallen bij het projectbureau Kansspelen en welke bestaande instituten en organisaties worden opgeheven bij de instelling van de Ksa. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband of de formatie van de Ksa van 30–35 fte een uitbreiding rondom het toezicht betekent.

In de huidige situatie is ongeveer 18 fte beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze is verdeeld over het projectbureau Kansspelen van het Ministerie van Justitie ( $\pm$  10 fte), het CvtK (4 fte) en het project Joker van de Belastingdienst ( $\pm$  4 fte). De inschatting van de omvang (30 à 35 fte) van de Ksa is gebaseerd op de uitvoering van de taken aan de hand van ervaring van organisaties die nu een deel van de taken uitvoeren, waarbij rekening wordt gehouden met intensivering op het terrein van toezicht en handhaving maar ook met de introductie van nieuwe handhavinginstrumenten. Momenteel houden 4 fte bij de Belastingdienst (projectgroep Joker) en 1 fte bij het projectbureau Kansspelen zich bezig met handhaving. De formatie zoals die nu is voorzien voor handhaving, 9 fte, houdt dus een uitbreiding in. De

voortrekkersrol die de Belastingdienst nu vervult in de handhaving, komt bij de oprichting van de Ksa te vervallen. Waar een fiscaal belang is, blijft de Belastingdienst overigens betrokken bij de handhaving.

Daarbij zal de Ksa meer dan nu het geval is activiteiten ontplooiën om (in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie) het illegale deel van het kansspelaanbod aan te pakken. De Ksa krijgt ook meer taken, bijvoorbeeld op het gebied van het verstrekken van informatie aan gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties en zal ook bepaalde technische en administratieve taken van Verispect overnemen. Omdat de Ksa vanwege het onafhankelijkheidsmotief als een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid gepositioneerd wordt, moet de Ksa op het gebied van de bedrijfsvoering alle benodigde kennis in eigen huis hebben. Doordat het projectbureau Kansspelen, het CvTK en de projectgroep Joker op houden te bestaan, is het voor de Ksa niet mogelijk om, zoals nu voor de huidige betrokken organisaties nog het geval is, terug te vallen op de ondersteuning van het Ministerie van Justitie of de Belastingdienst.

Ook willen de leden van de CDA-fractie weten waarom niet kan worden volstaan met een raad van bestuur van twee personen.

De raad van bestuur zal bestaan uit drie personen zodat kennis van de belangrijkste aandachtsgebieden van de Ksa ook in het bestuur aanwezig is. Daarnaast is een driehoofdig bestuur wenselijk om zo de verantwoordelijkheid voor enerzijds handhaving en opsporing en anderzijds sanctionering over de bestuursleden te verdelen. De expertise wordt op die manier verdeeld over drie bestuursleden met ieder een specifieke portefeuille en daarbij behorende verantwoordelijkheden. De bestuursleden fungeren ieder vanuit hun expertise als aanspreekpunt voor de medewerkers van de Ksa. Dit zal niet leiden tot een te omvangrijk bestuur, in totaal gaat het om circa 1 fte, waarbij van de voorzitter een inzet wordt verwacht van gemiddeld drie dagen per week en van de beide leden gemiddeld een dag per week. De formulering laat overigens ruimte voor een kleinere raad van bestuur. Een tweehoofdig bestuur verdient echter niet de voorkeur aangezien dit tot problemen kan leiden in geval van stemming bij verschil in inzicht bij te nemen beslissingen.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD hebben enkele vragen over de personele invulling van de Ksa. Zo vragen zij of alle medewerkers van het projectbureau Kansspelen automatisch overgaan naar de nieuwe Ksa, of de Ksa een nieuwe organisatie wordt en zo ja, of het dan niet noodzakelijk is dat de bemensing van deze nieuwe instantie zodanig wordt ingericht dat recht wordt gedaan aan de nieuwe positie. Verder vragen deze leden wie de ambtelijke top van de Ksa benoemt.

De oprichting van de nieuwe Ksa, de opheffing van het CvTK en het projectbureau Kansspelen en het onderbrengen van de beleids- en aansturingfunctie bij het kerndepartement, zijn een fundamentele wijziging van de huidige organisatie van de verantwoordelijke directie van het Ministerie van Justitie. Daarom vindt er een reorganisatie plaats die zowel het projectbureau Kansspelen als het secretariaat van het CvTK treft. De hiertoe benodigde plaatsingsprocedure is nog niet vastgesteld. Vooruitlopend daarop kan evenwel worden gesteld dat behoud van de kennis en ervaring van het zittende personeel daarbij van belang wordt geacht. Om een soepele overgang van de huidige naar de toekomstige situatie mogelijk te maken, zal het personeel van de Ksa voor een deel gevormd worden door de ambtenaren die nu werken voor het projectbureau Kansspelen en het CvTK.

Conform artikel 12 van de Kaderwet zbo, benoemt, schorst en ontslaat de Minister de leden van de Raad van bestuur van de Ksa. De raad van bestuur is vervolgens verantwoordelijk voor het benoemen van de directeur van de Ksa.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de aanbieders van legale kansspelen moeten betalen voor de bestrijding van illegale loterijen, nu de nieuwe Ksa zal worden gefinancierd door de legale kansspelaanbieders via leges en bestemmingsheffingen. Verder vernemen zij graag hoe de bestrijding van illegale kansspelen vorm krijgt en op welke wijze de controle op de effectiviteit van deze bestrijding gemonitord wordt.

Voor de beantwoording van de vraag over de financiering van de bestrijding van illegale kansspelen, verwijs ik naar hoofdstuk 8; financiële gevolgen. De handhaving van illegale kansspelen gebeurt op integrale wijze, waarbij vele verschillende partijen samenwerken. Hierbij gaat het om een combinatie van strafrechtelijke opsporing door de politie, vervolging door het openbaar ministerie, fiscaalrechtelijk optreden door de Belastingdienst, bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten en zelfregulering door het bedrijfsleven. Per illegaal kansspel wordt beoordeeld welke aanpak het meest effectief en opportuun is en welke partners bij een dergelijke aanpak betrokken dienen te zijn. Illegale kansspelen die op grote schaal worden georganiseerd of in hoge mate leiden tot sociale en maatschappelijke problemen worden met voorrang aangepakt. Deze aanpak heeft succes en wordt voortgezet.

In de tweede voortgangsrapportage kansspelen<sup>1</sup> is evenwel geconstateerd dat de huidige handhavingsaanpak een aantal zwakke plekken heeft. Ten eerste ontbreken adequate instrumenten voor handhaving. De huidige bestuurlijke handhavingsmogelijkheid (intrekking van de vergunning) is beperkt tot het legale aanbod. Daarnaast is dit met het oog op de aard van de overtreding vaak een te zwaar middel, waardoor er geen effectieve handhaving mogelijk is. Op grond van de huidige Wet op de kansspelen kan tegen illegaal aanbod van kansspelen slechts strafrechtelijk opgetreden worden. Omdat de politie en het openbaar ministerie slechts over beperkte capaciteit beschikken, kan lang niet in alle gevallen waarin dit wenselijk zou zijn worden opgetreden. In de huidige aanpak wordt in dit gemis deels voorzien door zoveel mogelijk gebruik te maken van de bevoegdheden van de Belastingdienst, die in een aantal gevallen tegen illegale kansspelaanbieders kan optreden door een aanslag op grond van de Wet op de kansspelbelasting op te leggen en eventuele aanvullende maatregelen kan treffen, zoals het leggen van beslag. De Belastingdienst vervult op dit moment tevens een initiërende en coördinerende rol bij de aanpak van illegale kansspelen. Deze rol wordt door de Ksa overgenomen. Het wetsvoorstel strekt ertoe de handhaving van kansspelen te intensiveren. Daartoe wordt conform de uitgangspunten van de tweede voortgangsrapportage kansspelen de Ksa voorzien van een adequaat en effectief handhavingsinstrumentarium.

#### **4.5. Beleidsregels**

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het aantal regels en soorten regelgeving zoveel mogelijk moet worden beperkt. Zij geven daarbij verder aan enigszins beducht te zijn voor het fenomeen «beleidsregels» waarmee aan de Ksa wordt aangegeven hoe de taakverdeling moet plaatsvinden. De voorbeelden van beleidsregels die worden genoemd, hebben volgens deze leden te maken met de nieuwe (herziene) Wet op de kansspelen en de wijze waarop sturing en het gelijke speelveld vorm krijgen. Zij vragen zich af of de regering hier inderdaad vooruitloopt op de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 24 036 en 24 557, nr. 280.

nieuwe wet en willen weten of het nodig is nu al beleidsregels te maken over zaken die nog in de wet zijn geregeld.

In de huidige situatie heeft de Minister van Justitie de discretionaire bevoegdheid om het kansspelbeleid te bepalen en daarbij bepaalde beslissingen te nemen. In de toekomst wordt een aantal taken die nu onder de discretionaire bevoegdheid van de Minister van Justitie vallen overgedragen aan de Ksa. Met de in de memorie van toelichting genoemde beleidsregels wordt beoogd vast te leggen hoe de Ksa zijn taken moet uitoefenen en welke bevoegdheden de Ksa heeft. Met het vaststellen van deze beleidsregels wordt daarom niet vooruitgelopen op de herziening van de wet maar moet worden voorkomen dat de Ksa bijvoorbeeld naar eigen inzicht het aantal casinovestigingen kan uitbreiden of het maximum aantal trekkingen bij landelijke loterijen kan verhogen. Met de genoemde beleidsregels stelt de Minister van Justitie de kaders voor de uitvoering van het beleid en kan hij zo mogelijk bijsturen en daarover verantwoording afleggen aan het parlement.

#### **4.6. Aanbestedingsprocedures**

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Ksa de mogelijke toekomstige aanbestedings-procedures gaat regelen en of zij hiervoor voldoende is toegerust.

In de inleiding ben ik ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar mogelijke transparante gunningprocedures. Dit is nog in volle gang. Het is in dit stadium dan ook nog niet mogelijk te beschrijven hoe die gunningprocedure wordt vormgegeven en welke middelen de Ksa nodig heeft om deze taak uit te kunnen voeren. Wat de personele invulling betreft, zal worden gewaarborgd dat de Ksa wordt toegerust met medewerkers die op adequate wijze invulling kunnen geven aan deze nieuwe taak. Dit vertaalt zich derhalve in extra formatieplaatsen.

#### **5. Introductie bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten**

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat gemeenten nu ook op het terrein van de kansspelen gebruik kunnen maken van het instrument van de bestuurlijke boete en vernemen graag wanneer gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete kunnen inzetten. Zij vragen of het een «kan»-bepaling of een «moet»-bepaling betreft en willen weten of niet de kans bestaat dat gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete zeer verschillend zullen inzetten.

De leden van de CDA-fractie doelen op het nieuwe artikel 35d. Op grond van dit artikel krijgen gemeenten de («kan») bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen in het geval de bij of krachtens de Wet op de kansspelen gestelde voorschriften, waarbij de bevoegdheid van gemeenten in het geding is, worden overtreden. Het gaat dan om de door burgemeester en wethouders af te geven vergunning ex artikel 3 voor het organiseren van een incidentele loterij (met een prijzengeld van ten hoogste € 4 500), de bij of krachtens artikel 7c gestelde voorschriften met betrekking tot zogenaamde kleine kansspelen (waaronder bingo) en de door de burgemeester af te geven vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten.

Voor overtreding van vergunningsvoorschriften voor een incidentele loterij kunnen gemeenten een bestuurlijke boete opleggen van – per 1 januari 2010 – ten hoogste € 3 800. Dit relatief lage boetebedrag bedrag kan worden gerechtvaardigd door de beperkte omvang die dergelijke

loterijen doorgaans hebben. In de praktijk lijkt het vaker voor te komen dat de gestelde regels bij bingo's worden overtreden. Het gaat dan vooral om de begrenzing van het prijzengeld. Mede hierom wordt bij de overtreding van de voorschriften ten aanzien van kleine kansspelen voorzien in een hogere boetecategorie, namelijk – per 1 januari 2010 – € 7 600. Wegens overtreding van de voorschriften met betrekking tot aanwezigheidsvergunningen kunnen gemeenten boeten opleggen van – per 1 januari 2010 – ten hoogste € 76 000. Hiermee kunnen overtredingen door de grootste kanspelaanbieders binnen gemeenten (zoals speelhallen) op evenredige wijze worden gesanctioneerd.

Aangezien voor de vaststelling van een boete, zoals dat hoort, steeds rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten, alsmede met de – overige – relevante omstandigheden van het geval, acht ik de kans niet groot dat er ongerechtvaardigde verschillen zullen ontstaan in de wijze waarop de gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete zullen inzetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe het toepassen van een dwangsom moet worden gezien in het licht van de al bestaande en onlangs vernieuwde gedragscode met betrekking tot het aanbieden van kansspelen en het maken van reclame voor kansspelen.

De Gedrags- en reclamecode kansspelen is opgesteld door de kanspelaanbieders. Met de code geven de kanspelaanbieders invulling aan hun verplichting om onmatige deelname aan kansspelen tegen te gaan. De code is een vorm van zelfregulering, die overigens wel mede onder druk van het Ministerie van Justitie tot stand is gekomen en momenteel nog verder wordt aangescherpt.

De Reclame Code Commissie (RCC) is belast met het uitoefenen van het toezicht op de naleving van deze code. In geval van een vermeende overtreding van de regels kan een klacht worden ingediend bij de RCC met de mogelijkheid van bezwaar bij het College van Beroep. Bij niet-naleving van deze code krijgt de overtreder een aanbeveling om niet meer op dergelijke wijze reclame te maken. De aanbevelingen zijn niet bindend. De RCC kan overigens wel een boete opleggen. De vergunninghouders hebben zich daaraan via de code gebonden.

Een dwangsom kan worden opgelegd indien sprake is van een overtreding van de Wet op de kansspelen en is bedoeld om de handeling waarmee de wet wordt overtreden te stoppen. Een dwangsom vormt dus, naast het zelfregulerende mechanisme van de Gedrags- en reclamecode kansspelen, een juridisch afdwingbaar middel voor het geval zelfregulering onvoldoende resultaten oplevert. Daarnaast kan een dwangsom ook worden opgelegd in andere situaties dan bij een overtreding van de gedragscode. Hierbij kan worden gedacht aan illegale bingo's, een promotioneel kansspel dat niet voldoet aan de gedragscode promotionele kansspelen of een loterij die zonder vergunning wordt georganiseerd.

De leden van de SP-fractie verwelkomen de introductie van meer handhavinginstrumenten en vragen of de Ksa op dezelfde wijze zal optreden zoals dat ook nu gebeurt. Deze leden stellen dat met name het strafrechtelijk handhaven in het verleden slechts zeer terughoudend is toegepast en verwijzen in dat verband naar de belspellen waar in het begin geen aandacht aan werd gegeven. De leden van de SP-fractie vragen of er in de toekomst sneller en directer zal worden opgetreden tegen overtredingen en of er zal worden opgetreden tegen banken en

creditcardmaatschappijen wanneer zij bewust volharden in het faciliteren van illegale kansspelen.

Het handhavingsbeleid wordt geïntensiveerd, maar wordt na de wetswijziging door de Ksa uitgevoerd. Daarnaast biedt de introductie van bestuurlijke handhavingsinstrumenten meer mogelijkheden om adequaat in te grijpen. In de huidige situatie zijn de mogelijkheden beperkt. De Ksa zal een drietal bestuurlijke instrumenten ter beschikking krijgen: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Deze instrumenten kunnen snel en slagvaardig worden ingezet, bijvoorbeeld bij overtreding van reclameregels door middel van het uitzenden van radio- en televisiespotjes. Dit kan door middel van het opleggen van een dwangsom. Bij de handhaving van de vergunningsvoorwaarden voor speelautomaten kan, gelet op het fysieke karakter, bestuursdwang een effectief sanctiemiddel zijn.

De strafrechtelijke handhaving zal worden gecontinueerd voor bepaalde vormen van illegaal aanbod en daaraan gerelateerde criminele activiteiten. Bij overtreding van de illegale, niet vergunbare, situaties zal een door de raad van bestuur van de Ksa op te leggen bestuurlijke strafbeschikking over het algemeen een geschikt sanctiemiddel kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de overtreding van het verbod om kansspelen te organiseren zonder vergunning. Als een zendgemachtigde besselletjes uitzendt die in strijd zijn met de regels voor promotionele kansspelen wordt feitelijk het verbod om kansspelen te organiseren overtreden. Een dergelijke zaak zal, gelet op de aanwezige expertise goed door de Ksa kunnen worden afgedaan door middel van een bestuurlijke strafbeschikking. Hiermee kan eerder en effectiever dan nu het geval is, worden ingegrepen.

Als partijen, bijvoorbeeld banken, volharden in het faciliteren van illegale kansspelen, zal de Ksa hiertegen tijdig en adequaat kunnen optreden. De bestuurlijke strafbeschikking kan hierbij een goed middel zijn.

## **6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

### **6.1. Doelgroepen en omvang**

De leden van de SGP-fractie vragen een overzicht van de duur van de vergunningen die op blz. 15 van de toelichting genoemd worden. Verder willen zij weten voor hoeveel jaar een monopolie wordt toegekend. Zij informeren waarom de vergunning voor de Staatsloterij en de casinospelen in de praktijk voor onbepaalde duur is en vragen zich af of het niet goed zou zijn ook op dit punt het monopolie slechts voor bepaalde duur toe te kennen.

De vergunningen voor het organiseren van de staatsloterij en casinospelen zijn verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS) respectievelijk de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino). Door de nauwe verbondenheid tussen deze organisaties en de Staat is ervoor gekozen de vergunningen aan de SENS en Holland Casino voor onbepaalde duur te verlenen. Overigens zullen de toekomst en de verschijningsvorm van de staatsloterij afhangen van het traject dat dient te leiden tot vergroting van het gelijke speelveld voor loterijen. Ik verwijs in dit verband naar mijn brief van 23 december 2008. Zoals ik in deze brief heb aangegeven, blijft het (staats)monopolie van Holland Casino onverkort gehandhaafd. De aan Holland Casino verleende vergunning zal ook in de toekomst een onbeperkte geldigheidsduur hebben.

De vergunning tot het organiseren van de instantloterij is verleend voor de duur van vijf jaar. De vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen en lotto is onlangs verleend voor de duur van twee jaar. De vergunning voor het organiseren van de totalisator is verleend voor de duur van vijf jaar. Daarnaast zijn er nog vier vergunningen verleend voor goede doelen loterijen. Het betreft de vergunningen voor de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de Sponsor Bingo Loterij en de Samenwerkende Non-profit Loterijen. Deze vergunningen zijn allen verleend voor de duur van vijf jaar. Het was tot nu toe gebruikelijk om de semi-permanente vergunningen telkens voor de duur van vijf jaar te verlenen. Deze vergunningen hebben feitelijk een permanent karakter. Na ommekomst van de vergunningen worden deze doorgaans, met een eventuele aanpassing van de voorschriften, steeds opnieuw aan de zittende vergunninghouders afgegeven.

Het verstrijken van de geldigheidsduur is een aangewezen moment om de condities waaronder het vergunde kansspel mag worden georganiseerd tegen het licht te houden. Het verstrijken van de vergunning biedt daarnaast een goed moment om te beoordelen of de vergunninghouder zich in voldoende mate aan de voorschriften heeft gehouden. Echter, zoals ik in mijn brief van 23 december 2008 heb aangegeven, acht ik transparantie en consistentie van het beleid van groot belang. Om dat te onderstrepen ben ik voornemens de vergunningen voor goede doelen loterijen, de lotto, de instantloterij, sportprijsvragen en de totalisator in de nabije toekomst via objectieve en transparante procedures af te geven.

In verband met het voornemen objectieve en transparante gunningprocedures te introduceren en gezien de reële mogelijkheid dat het Hof van Justitie in de zaak Betfair (C-203/08) oordeelt dat de wijze waarop deze vergunningen worden verleend in strijd is met het Europese recht, is de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen en lotto onlangs verleend voor een meer beperkte duur van twee jaar.

## **6.2. Handhavingsstructuur**

De leden van de SGP-fractie vragen of in het licht van het preventiebeleid een boete van € 370 voor het overtreden door minderjarigen van het verbod om aanwezig te zijn in speelautomatenhallen niet te licht is.

In de Wet op de kansspelen bestaan twee sanctiestelsels naast elkaar en wordt zoveel mogelijk een koppeling aangebracht tussen de hoogte van de op te leggen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. De hoogte van de boete van € 370, per 1 januari 2010 overigens € 380, correspondeert met een strafrechtelijke boete van de eerste boetecategorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De naastliggende categorie (II) is een boete van € 3 800. Tevens kent het boetebeleid een bepaalde ratio en samenhang. Een verhoging van de sanctie voor eerdergenoemde overtreding zou die samenhang verbreken en is ook gelet op de (gemiddelde) financiële draagkracht van een minderjarige aan de hoge kant.

## **6.3. Naleving**

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de naleving van de kansspelwetgeving en het opzoeken van grenzen door een deel van de kansspelaanbieders. Met name vragen zij zich af of dit iets zegt over de vergunninghouders of over de eenduidigheid van de regelgeving.



Beide factoren spelen een rol. Met name op het terrein van de technische regelgeving voor speelautomaten kunnen veel zaken op verschillende wijze worden geïnterpreteerd. Een goed voorbeeld hiervan is het begrip «spel» dat in de regelgeving vijf verschillende definities kent. Daarbij is helaas niet helder omschreven welke definitie in welk geval van toepassing is. Overigens is in verband met de uitgestelde algehele herziening van de Wet op de kansspelen een modernisering van deze speelautomatenregelgeving uitgewerkt, hetgeen de eenduidigheid van de regelgeving ten goede komt en waardoor de grenzen scherper worden.

Daarnaast zoekt een klein deel van de kansspelaanbieders de grenzen bewust op en worden deze soms ook overschreden. Een voorbeeld daarvan is het aanleveren van opsteladressen van speelautomaten. Deze informatie is van essentieel belang voor het toezicht. Een klein aantal exploitanten levert deze gegevens niet of pas na veelvuldig waarschuwen aan, waardoor het toezicht wordt belemmerd. In de huidige situatie kan pas na een (soms jarenlange) procedure de vergunning worden ingetrokken. Na deze wetwijziging kan in dergelijke gevallen vrij snel worden bijgestuurd door het opleggen van bijvoorbeeld een bestuurlijke boete.

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

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit de brief van het CvTK en uit diverse verzoeken van de speelautomatenbranche en de goede doelen loterijen om gehoord te worden, blijkt dat in de consultatieronde, waarover gesproken wordt in de memorie van toelichting, niet door alle partijen brede steun gegeven is aan het wetsvoorstel. Zij vragen zich af in hoeverre de tekst van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen die breed verspreid is ter consultatie afwijkt van het hier voorliggende voorstel ter instelling van de Ksa. Het lijkt de leden van de PvdA-fractie dat de partijen die hier in hun bedrijfsvoering mee te maken zullen krijgen toch ook gehoord moeten worden om eventuele problemen met de invoering voor te kunnen zijn.

De wetwijziging voor de algehele herziening was veel omvangrijker dan de wetwijziging voor de oprichting van de Ksa. Het grootste deel van de wetwijziging voor de oprichting van de Ksa is overgenomen uit de wetwijziging voor de algehele herziening. Daar zijn uiteindelijk de heffingen en de bestuurlijke strafbeschikking aan toegevoegd. Met name de heffingen zullen de partijen direct in hun bedrijfsvoering raken. De algehele herziening is ter consultatie voorgelegd aan alle partijen, maar om een versnelde oprichting van de Ksa te kunnen bewerkstelligen is de wetwijziging voor de oprichting van de Ksa alleen in beperkte kring ter consultatie voorgelegd.

Ik wijs er op dat met dit wetsvoorstel geen wijzigingen worden doorgevoerd in het vergunningstelsel en dat daarom de leges niet wijzigen en de administratieve lasten niet toenemen. De extra administratieve lasten die het gevolg zijn van de bestemmingsheffing zijn beperkt. Voor het vaststellen van de hoogte van de heffing wordt namelijk gebruikt gemaakt van gegevens die de aanbieders in het kader van het toezicht al verplicht moeten aanleveren.

#### **7. Europeesrechtelijke ontwikkelingen**

De leden van de SP-fractie roepen de regering op geen gehoor te geven aan de uitgebreide lobby van grote aanbieders van kansspelaanbieders via internet. Zij wijzen erop dat het openen van de markt voor ongelimi-

teerd kansspelaanbod via internet haaks staat op het Nederlandse beleid, dat erop is gericht aanbod te beheersen en verslaving te voorkomen.

Het optreden tegen het online kansspelaanbod is, mede door het grensoverschrijdende karakter, gecompliceerd. In dat kader is het belangrijk te vermelden dat op Europees niveau in een raads werkgroep wordt gewerkt aan een gecoördineerde aanpak van de online handhaving.

In paragraaf 1 is de stand van zaken weergegeven van de werkzaamheden van de Adviescommissie «kansspelen via internet». Aangegeven is dat de besluitvorming over een eventueel nieuw wettelijk regime voor dit soort kansspelen waarschijnlijk pas in een volgende kabinetsperiode zal plaatsvinden. Voorts is in paragraaf 2 reeds toegelicht dat het optreden tegen kansspelen via internet tot de hoogste prioriteiten van de Ksa behoort en dat de Ksa een breder handhavingsinstrumentarium krijgt dan waar momenteel in is voorzien.

## **8. Financiële gevolgen**

De leden van de fracties van het CDA en de VVD hebben vragen gesteld over de opheffing van organisatieonderdelen, de financiële gevolgen en de gevolgen voor het personeel.

Na de inwerkingtreding van de Ksa worden het projectbureau Kansspelen van het Ministerie van Justitie, het CvTK en het project Joker van de Belastingdienst opgeheven. De besparing als gevolg van de opheffing van deze onderdelen is ongeveer 1,8–2 mln. euro. Aan de opheffing van het CvTK zijn geen kosten verbonden. De uitgaven van het CvTK bestaan uit vacatiegelden voor de leden, materiële kosten, programmakosten (onderzoekskosten) en personele kosten. Alle posten vervallen na opheffing van het CvTK (met mogelijk enige uitloop van de kosten van het huisvestingscontract). Het secretariaat van het CvTK (4 fte) bestaat uit Justitieambtenaren die, net zoals de ambtenaren werkzaam bij het projectbureau Kansspelen, de mogelijkheid krijgen over te stappen naar de Ksa.

De inkomsten aan boetes zijn, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag hierover, op dit moment lastig in te schatten. Daarnaast is het gelet op de huidige praktijk goed mogelijk dat de inkomsten behoorlijke fluctuaties laten zien. Overigens is ervoor gekozen de boeteinkomsten ten goede te laten komen aan het Rijk.

De leden van de CDA-fractie geven verder aan het vreemd te vinden dat alle kosten gedragen moeten worden door de sector, ook leden van de VVD-fractie vragen waarom deze heffing ten laste wordt gebracht bij de aanbieders van kansspelen.

Vanwege de bestrijding van de negatieve effecten die gepaard gaan met kansspelen is gekozen voor het principe dat de aanbieder, waar mogelijk, betaalt voor het tegengaan van de negatieve effecten. De legale aanbieders hebben door middel van de vergunning een exclusief recht van de overheid gekregen om kansspelen te organiseren. Daar mag tegenover gesteld worden dat zij er financieel aan bijdragen de negatieve effecten van dat aanbod tegen te gaan en het illegale aanbod, waar zijzelf veel last van hebben, effectief te bestrijden.

Verschillende alternatieven zijn onderzocht, zoals de verhoging van de kansspelbelasting of een variant vergelijkbaar met de «provinciale opcenten» van de motorrijtuigenbelasting. Deze en andere alternatieven zijn verworpen omdat de rekening dan bij de spelers wordt neergelegd en

niet bij de aanbieders. Daarnaast conflicteert het eerste alternatief met de Rijksbegrotingsregels en brengen beide alternatieven een grote uitvoeringslast met zich mee.

De bestemmingsheffing, zoals ook wordt toegepast in de milieuregeling, legt de rekening direct bij de aanbieders. Tevens kan een bestemmingsheffing opgelegd worden ter financiering van een specifiek doel en hoeft deze niet gerelateerd te zijn aan de directe kosten die het overheidsorgaan voor een specifieke kansspelaanbieder maakt, zoals bij het opleggen van leges wel het geval is.

In dit verband heeft de PvdA-fractie gevraagd of het principe «de vervuiler betaalt» wel strookt met de uitgangspunten van het rapport «Maat houden». Dit rapport bevat uitgangspunten en regels die gebruikt moeten worden bij de berekening van de hoogte van leges, dat wil zeggen de directe kosten die een overheidsorgaan maakt voor het afgeven van een vergunning. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de (post) toelatingskosten wel en de handhavingskosten niet in de berekening van de hoogte van de leges wordt opgenomen. Een bestemmingsheffing kent echter geen relatie tussen directe kosten en de hoogte van de heffing. De opbrengst van een bestemmingsheffing wordt gebruikt voor een bepaald doel, in dit geval het tegengaan van de negatieve aspecten van kansspelen. De bestemmingsheffing valt dan ook buiten het bestek van het rapport «Maat houden» en het is niet nodig een scheiding aan te brengen tussen de verschillende kostensoorten.

De PvdA-fractie heeft gevraagd of de legale aanbieders via de leges en bestemmingsheffing meebetalen aan het bestrijden van illegaal aanbod. De Ksa heeft ook tot taak illegale kansspelen te bestrijden en op deze wijze betalen legale aanbieders inderdaad mee aan het bestrijden van illegaal aanbod. Overigens betreft het hier maar een deel van de kosten voor de handhaving ten aanzien van illegale kansspelen. De kosten van het Openbaar Ministerie, de Politie en andere overheidsorganen worden uit de algemene middelen gefinancierd. Hierbij moet, als gezegd, in overweging genomen worden dat de legale aanbieders ook baat hebben bij het bestrijden van het illegale aanbod.

Ook het inzetten van de recente verhoging van de kansspelbelasting voor casino's en kansspelautomaten ter financiering van de Ksa zou, zo antwoord ik de leden van de PvdA en de VVD-fractie, een breuk met de begrotingsregels met zich brengen. De inkomsten en uitgaven zijn in de Rijksbegroting strikt gescheiden. Er is volgens dit principe geen directe relatie tussen bepaalde belastinginkomsten en de activiteiten die daarmee gefinancierd worden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd op welke wijze de heffing opgelegd gaat worden. Ik antwoord deze leden dat dit nog niet tot in detail is uitgewerkt. Omdat bij het vaststellen van de hoogte van de heffing gebruik gemaakt wordt van gegevens die de kansspelaanbidders in het kader van het toezicht al verplicht zijn aan te leveren is het logisch de heffing te koppelen aan de rapportagemomenten. Momenteel wordt onderzocht of het Centraal Justitieel Incasso Bureau, mede vanuit efficiencyoverwegingen, de incassoactiviteiten kan gaan uitvoeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de integriteit van de Ksa niet in het geding komt omdat er een afhankelijkheidsrelatie gaat ontstaan tussen de Ksa en het niet echt grote aantal vergunninghouders. Daarvoor is, zo antwoord ik deze leden, geen aanleiding. De hoogte van de bestemmingsheffing is nauwgezet in het wetsvoorstel vastgelegd. De Ksa heeft dan ook geen enkele discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen

van de hoogte van de heffing en het opleggen van de heffing, zodat er geen risico bestaat dat de integriteit op deze wijze in het geding komt. Als extra waarborg geldt nog dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag.

Leden van de CDA-fractie stellen dat het betalen van een heffing door de staatsdeelnemingen Holland Casino en Staatsloterij ten koste gaat van de uiteindelijke afdracht aan de Staat. Dat is juist. Echter om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen moeten deze organisaties op dezelfde wijze worden behandeld als de andere aanbieders, vandaar dat ook zij de heffing moeten betalen. Daarmee draagt ook de Staat bij aan de financiering van de Ksa.

Door de PvdA-fractie zijn vragen gesteld over de administratieve lasten. Zo vragen de leden van deze fractie zich af of door het opleggen van leges en bestemmingsheffing de administratieve lasten niet toenemen en vernemen zij voorts graag waarom het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geen toets heeft uitgevoerd.

In antwoord op deze vragen, merk ik op dat onder administratieve lasten de kosten voor de burger en het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid worden verstaan. Aangezien met dit wetsvoorstel geen wijzigingen worden doorgevoerd in het vergunningenstelsel wijzigen de leges niet en nemen de administratieve lasten niet toe. Wel wordt een bestemmingsheffing geïntroduceerd, waarvan de extra administratieve lasten, zoals hiervoor reeds aangegeven, echter beperkt zijn. Voor het vaststellen van de hoogte van de heffing wordt gebruik gemaakt van gegevens die de aanbieders in het kader van het toezicht al verplicht moeten aanleveren. Overigens worden de administratieve lasten op het gebied van kansspelen verminderd door het afschaffen van de vergunningsplicht voor prijsvragen en de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten. Toetsing door Actal is dan ook niet nodig geacht.

De mogelijkheden om de lastendruk binnen de kansspelsector gelijk te houden zijn, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, niet verkend omdat, zoals eerder toegelicht, wordt uitgegaan van het principe dat de aanbieder, waar mogelijk, betaalt voor het tegengaan van de negatieve effecten van kansspelen.

Als laatste ga ik in op het punt dat door de VVD-fractie is ingebracht, namelijk de personele invulling van de Ksa. Om een soepele overgang van de huidige naar de toekomstige situatie mogelijk te maken, zal het personeel van de Ksa voor een deel worden gevormd door de ambtenaren die nu werken voor het projectbureau Kansspelen en het CvtK. Hierdoor wordt de deskundigheid behouden, en is er geen sprake van kapitaalvernietiging. De onafhankelijkheid is voldoende gewaarborgd omdat de medewerkers niet langer in dienst zijn van het Ministerie van Justitie.

## II ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

*B,D,F*

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom steeds wordt gesproken over de «raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a», en niet over de Ksa als zodanig en informeren voorts waarom de bevoegdheid steeds wordt toebedeeld aan de raad van bestuur.

De Ksa wordt formeel gevormd door de raad van bestuur, of anders gezegd de raad van bestuur is de Ksa (in enge zin), waaraan de wettelijke taken zijn opgedragen. Ter uitvoering van deze taken wordt de raad van bestuur bijgestaan door het bureau van de Ksa. Wordt gesproken over de Ksa dan wordt daarmee doorgaans de raad van bestuur alsmede de medewerkers van het bureau bedoeld (dat wil zeggen de Ksa in ruime zin). Wordt expliciet over de wettelijke taken en bevoegdheden gesproken, dan wordt doorgaans de term raad van bestuur gebruikt, waarmee wordt aangegeven waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.

*C*

De leden van de CDA-fractie vragen of de zorgplicht voor vergunninghouders om kansspelsverslaving te voorkomen, ook de aanpak van verslaafden als zodanig inhoudt.

Indien, zo antwoord ik deze leden, met de aanpak van en het optreden tegen gokverslaafden bedoeld wordt het herkennen en signaleren van verslaving en het nemen van maatregelen hiertegen dan valt dit onder de zorgplicht. Iets anders is het verplichten van verslaafden om zich te laten behandelen. Zo ver voert de zorgplicht van vergunninghouders niet. De zorgplicht ziet in principe toe op alle vormen van preventie.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat artikel 4a de mogelijkheid biedt om regels te stellen over preventie. Zij vragen zich af of op alle onderdelen van artikel 4a regelgeving wordt overwogen en of aan nog meer thema's wordt gedacht waarvoor regels noodzakelijk zijn. Tevens vragen zij of ook wordt overwogen om verplichte betrokkenheid van de verslavingszorg te regelen.

Bij regels omtrent preventie moet meer gedacht worden aan te behalen doelstellingen. Hoe deze worden behaald, behoort tot de beslissingsruimte van de kansspelaanbieder. In de vergunningen is op dit moment alleen opgenomen dat het reclame- en wervingsbeleid niet tot onmatige deelname mag aanzetten. De aanbieders hebben dit verder uitgewerkt in de Gedrags- en reclamecode. Het gaat hier om zogenaamde zelfregulering. Mochten de aanbieders zich niet aan de door hen vastgestelde code houden, dan zal artikel 4a de mogelijkheid bieden om nadere regels te stellen. Dat was in het verleden niet mogelijk waardoor het niet goed mogelijk was om de «overtreder» aan te spreken en maatregelen te treffen. De enige mogelijkheid was het intrekken van de vergunning. Vaak is dit echter een te zwaar middel. Met artikel 4a kan meer grip worden gehouden op de reclame- en wervingsactiviteiten. Dit zal, naar verwachting, de preventie ten goede komen. Artikel 4a, vierde lid, biedt de mogelijkheid om ook regels te formuleren ten aanzien van andere thema's. Hiertoe bestaat op dit moment nog geen expliciet voornemen. Verplichte betrokkenheid van de verslavingszorg wordt niet direct overwogen. Dit is iets wat aanbieders met de lokale verslavingszorg kunnen afspreken.

DD

De vraag van de leden van de CDA-fractie over de omvang van de raad van bestuur is reeds beantwoord in paragraaf 4.4 over organisatorische en financiële aspecten.

De leden van de CDA-fractie vragen of in deze artikelen ook de bestemmingsheffing een wettelijke grondslag krijgt. De financiering van de Ksa komt, zo antwoord ik deze leden, voort uit twee bronnen: het innen van leges voor de afgegeven vergunningen en het innen van de bestemmingsheffing. De leges voor de vergunningen hebben al een wettelijke grondslag en de artikelen 33e en 33f vormen de wettelijke grondslag voor de bestemmingsheffing.

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 33b stelt dat de raad van bestuur onder andere het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen tot taak heeft. Deze leden willen graag weten welke toepasselijke wet- en regelgeving en vergunningen hier concreet mee worden bedoeld. Verder vragen zij waarom de geformuleerde taken in dit artikel niet nader gespecificeerd zijn.

In navolging van het advies van de Raad van State is in artikel 33b expliciet opgenomen dat de raad van bestuur, tenzij bij of krachtens de Wet op de kansspelen anders is bepaald, tot taak heeft het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de 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. Daarmee zijn de taken van de Ksa voldoende duidelijk omschreven. Verdere specificatie is niet nodig en zou de leesbaarheid van deze bepaling niet ten goede komen.

De toepasselijke wet- en regelgeving betreft de Wet op de kansspelen, het Kansspelenbesluit, het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000, de Beschikking Nationale Postcode Loterij 2008, de Beschikking Bankgiro Loterij 2008, de Beschikking Sponsor Bingo Loterij 2006, de Beschikking Staatsloterij, de Beschikking instantloterij 2006, de Beschikking Sporttotalisator 2010, de Beschikking totalisator 2008, de Beschikking casinospelen 1996, de Beschikking SNL (Samenwerkende non-profit loterijen) Loterij 2009, de Beschikking houdende aanwijzing van een bewijsstuk van een instelling op het gebied van de verslavingszorg, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Speelautomatenbesluit 2000, de Beschikking houdende aanwijzing van personen belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften, gesteld bij of krachtens Titel Va van de Wet op de kansspelen, het Besluit vaststelling bedrag bedoeld in artikel 7b, zevende lid, van de Wet op de kansspelen, de regeling die strekt tot vaststelling van het percentage ex artikel 7e van de Wet op de kansspelen, de Gedragscode promotionele kansspelen en de Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen. Verder verleent de Minister van Justitie jaarlijks circa 80 vergunningen op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen voor het organiseren van een incidentele loterij. Ook worden vergunningen verleend tot het exploiteren van speelautomaten en worden verklaringen van toelating voor speelautomaten (modeltoelatingen) afgegeven.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom in artikel 33b wordt gesproken over «diverse vormen van kansspelen» en niet over «de diverse vormen», merk ik op dat de laatstgenoemde variant taalkundig inderdaad te verkiezen is. Dit zal bij nota van wijziging worden aangepast.

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