

# Vernieuwd toezicht op de Kansspelen; eindrapportage

*J.H.K.C. Soer, m.m.v. G.J.J. van den Hof, R.C. Hannema, D.M. de Jong*  
Amersfoort, DHV Milieu en Infrastructuur, 2003

**Bestellingen:** DHV, tel. 033 4682700, fax 033 4682801  
Kenmerk: [EWB 02.084](#)

## Samenvatting

Het Kabinet heeft in de brief van 20 november 2000 een wijziging voorgenomen ten aanzien van het vigerende kansspelbeleid. Aangegeven wordt dat een nieuw orgaan zal worden ingericht dat belast is met het toezicht op de kansspelwetgeving. Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de mogelijkheden voor de inrichting van een nieuw orgaan, met het oog op de politieke besluitvorming over het (toezichts)beleid voor de kansspelmarkt.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er een vijftal beslispunten zijn te onderscheiden, die bepalend zijn voor de inrichting van het nieuwe orgaan. De resultaten ten aanzien van deze beslispunten zijn hieronder verkort weergegeven:

- 1. Positionering en verhouding tot de minister*  
Wij zien geen belemmeringen voor een ZBO of inspectiedienst als vorm voor bestuurlijke inbedding. De keuze voor een inspectiedienst of een ZBO zal door de politiek moeten worden gemaakt. Overeenkomstig het vigerende beleid kan het orgaan worden ondergebracht bij het Ministerie van Justitie.
- 2. Taken*  
Gezien de beoogde expertisefunctie van het nieuwe orgaan dient ons inziens het nieuwe orgaan adviserende taken te hebben. Ten aanzien van deze rol - die overigens door het Kabinet expliciet als een van de taken wordt aangemerkt - verdient de regulering van deze rol aandacht om de kans op "regulatory capture" te verkleinen.  
Vergunningverlening past ons inziens eerder bij een inspectiedienst dan bij een ZBO. In het geval dat een ZBO met deze taak wordt belast, heeft de minister er minder grip op, maar blijft wel volledig politiek verantwoordelijk voor de verleende vergunningen. Dit laatste verhoudt zich niet goed tot een meer directe aansturing van het toezicht op de kansspelen. De combinatie van toezicht en vergunningverlening is vanuit doelmatigheidsoverwegingen te verdedigen: het draagt immers bij aan een bundeling van expertise.  
Opgemerkt wordt dat de taken van het nieuwe orgaan het toezicht op zowel de legale als de illegale kansspelen (aanbieders zonder vergunning) omvatten. Er is ons inziens geen reden om op het terrein van toezicht een onderscheid te maken.
- 3. Verhouding tot decentrale overheden: tweedelijns toezicht*  
Gezien de onwenselijkheid van een externe positionering van tweedelijns toezicht, zien wij slechts mogelijkheden voor een lichte vorm van tweedelijns toezicht (advisering) indien dit wordt uitgeoefend door een inspectiedienst. Er dient echter wel overleg plaats te vinden met de betrokken partijen (gemeenten, VNG) bij de definitieve vormgeving van tweedelijns toezicht.
- 4. Instrumenten*  
Wij staan een uitbreiding van het bestuursrechtelijk toezichtsinstrumentarium voor, waarbij wij in het kader van het onderzoek geen argumenten zien die een keuze voor beperking van het beschikbare instrumentarium zouden rechtvaardigen. Intrekking van de vergunning is ons inziens, evenals vergunningverlening, bij een inspectiedienst meer op zijn plaats.  
Wij merken op dat de bestuurlijke boete thans als een bestuurlijk geaccepteerd sanctie-instrument kan worden aangemerkt en derhalve eveneens aan het nieuwe orgaan ter beschikking dient te staan: een algemene regeling in de vierde tranche van de Awb is inmiddels gepubliceerd.
- 5. Verhouding tot het strafrecht*  
Wij onderschrijven de opvatting dat het strafrecht dient als vangnet en niet op voorhand moet worden uitgesloten. Er dient wel een anti-cumulatiebepaling te worden opgenomen: een

eenmaal gemaakte keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving in een casus is definitief (una via).

Voor wat betreft de relatie tussen het strafrecht en het bestuursrecht moet een beslissing worden genomen over de wijze waarop de bestuurlijke boete kan worden ingezet. Hierbij dient te worden aangesloten bij de vierde tranche Awb en het kabinetsstandpunt Handhaven op niveau. Eveneens zullen ons inziens duidelijke afspraken tussen het bestuur en het OM moeten worden gemaakt.

Wij stemmen in met de wens van het Kabinet om het primaat van de kansspelenregelgeving bij het bestuur neer te leggen: handhaving van de kansspelwetgeving vindt in de eerste plaats bestuursrechtelijk plaats. Indien echter het afwegingskader zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau een zeer negatief beeld te zien geeft met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving (via een bestuurlijke boete) van een bepaalde norm, kan het primaat van de handhaving van deze norm alsnog bij het strafrecht worden gelegd.

[Volledig rapport](#) (in pdf) en [Achtergronddocument \(Kansspel\)toezicht in binnen- en buitenland](#) (in pdf)

Meer informatie over Kansspelen:

[www.justitie.nl/publiek/criminaliteit\\_en\\_preventie/kansspelen/index.asp](http://www.justitie.nl/publiek/criminaliteit_en_preventie/kansspelen/index.asp)