

# Eindrapportage

*maart 2003*

---

## ***Vernieuwd toezicht op de Kansspelen***

# Eindrapportage

---

## ***Vernieuwd toezicht op de Kansspelen***

WODC - EWB

*dossier* T2101-01.001

*datum* 17 maart 2003

*registratienummer* ML-OR20030077

<b>INHOUD</b>	<b>BLAD</b>
SAMENVATTING	4
SUMMARY	6
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling en operationalisering	7
1.3 Begrippen	9
1.4 Leeswijzer	13
2 KANSSPELEN EN KANSSPELMARKT	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Beleidswijzigingen	14
2.3 De kansspelmarkt	14
2.4 Toezicht op de kansspelmarkt	17
2.5 Europeesrechtelijke aspecten	24
3 BESLISPUNTEN	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Positionering en verhouding tot de minister	27
3.3 Taken	28
3.4 Relatie met decentrale overheden: tweedelijns toezicht	31
3.5 Instrumenten	32
3.6 Verhouding tot het strafrecht	33
4 CONCLUSIES EN REFLECTIE	36
4.1 Positionering en verhouding tot de minister	36
4.2 Taken	37
4.3 Relatie met decentrale overheden: tweedelijns toezicht	38
4.4 Instrumenten	38
4.5 Verhouding tot het strafrecht	39
COLOFON	40

**BIJLAGEN**

1	Wet- en regelgeving
2	Verslag panelbijeenkomst
3	Reacties internet sessie

## 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 onderhavige 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.

## SUMMARY

The Dutch government has set up a policy on games of chance. One of the main issues is the development of a new independent body that enforces legislation on games of chance (e.g. the Dutch Act on games of chance). This study provides insight into the most significant decisions concerning the establishment of the above-mentioned body.

Five significant decisions are distinguished. We have summarized our reflections with regard to these decisions below:

### *1. Organizational position and relation with the Minister*

We consider the inspectorate the most suitable form of organization. The main arguments are the influence of the Minister and the prudent policy on the institution of independent administrative bodies.

### *2. Tasks*

The tasks of the body include advising and granting of permits and exemptions. The tasks should be accurately regulated in order to minimize the possibility of a “regulatory capture”. In addition, combination of those two tasks contributes to the concentration of knowledge and expertise.

### *3. Relation with local authorities*

With regard to the undesirability of a positioning of second-line inspection outside the government organisation we recommend ‘light’ second-line inspection as one of the task of the body. Consultation between interested parties is necessary.

### *4. Instruments*

We support an extension of administrative instruments (inspection and imposing sanctions). There are no reasons to limit the use of any of the available administrative instruments.

### *5. Relation with criminal law*

Criminal enforcement should be available, although administrative enforcement is the rule. An anti cumulation regulation is necessary. Finally the Dutch government should decide about the introduction of the administrative penalty in the policy on games of chance.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

In de brief van 20 november 2000 heeft het Kabinet een wijziging voorgenomen ten aanzien van het vigerende kansspelbeleid<sup>1</sup>. Aanleiding hiertoe vormde het rapport ‘Nieuwe ronde, nieuwe kansen’ van de werkgroep-Huls<sup>2</sup> in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Er worden in het kabinetsstandpunt negen beleidswijzigingen voor het kansspelbeleid voorgesteld. Beleidswijziging 8 en 9 betreffen ‘de intensivering en vernieuwing van het toezicht op vergunninghouders’ respectievelijk ‘het intensiveren van handhaving en opsporing’. Aangegeven wordt dat een nieuw orgaan zal worden ingericht dat belast is met het toezicht op de kansspelwetgeving. Dit wordt nogmaals onderstreept in de Eerste voortgangsrapportage Project Kansspelen<sup>3</sup>.

In het kabinetsstandpunt wordt aangegeven dat het nieuwe orgaan belast zal worden met het operationeel toezicht en de advisering van vergunningverleners. Daarbij zal het bestuursrechtelijk instrumentarium worden uitgebreid, zodat een effectief toezicht mogelijk wordt. Ter ondersteuning van de strafrechtelijke vervolging op basis van de Wet op de kansspelen kan het orgaan als expertisecentrum fungeren. Opgemerkt wordt dat dergelijke taken een meer directe sturingsrelatie tussen de Minister van Justitie en het orgaan vereisen. Hierbij dient ervoor te worden gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.

### 1.2 Vraagstelling en operationalisering

#### *Vraagstelling*

De Ministeries van Justitie en Economische zaken willen inzicht in mogelijkheden voor inrichting van een nieuw orgaan dat ook de huidige rol en taken van het College van toezicht op de kansspelen gaat overnemen. Dit inzicht is nodig met het oog op de politieke besluitvorming over het (toezichts)beleid voor de kansspelmarkt.

De Ministeries hebben (in overleg met het WODC) de volgende vragen en opdrachten geformuleerd:

1. Wat zijn de wensen en voorstellen van partijen<sup>4</sup> met betrekking tot de inrichting, organisatie en het instrumentarium van het nieuwe toezichtorgaan als de beleidswijzigingen doorgevoerd worden?
2. Geef een beschrijving van mogelijke (bestuurs- en strafrechtelijke) toezichtinstrumenten met voor- en nadelen ten behoeve van het nieuwe toezichtorgaan.

<sup>1</sup> TK 2000-2001, 24 036, nr. 180

<sup>2</sup> MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 2000, Nieuwe ronden, nieuwe kansen: Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag

<sup>3</sup> TK 2000-2001, 24 036, nr. 257

<sup>4</sup> de departementen Justitie, EZ, Financiën en VWS (preventie), het OM, politie, de VNG, vertegenwoordigers van lokale/nationale en functionele vergunningverleners, toezichthouders, vertegenwoordigers van het huidige College van Toezicht, vergunninghouders, goede doelen en achterliggende belanghebbenden

3. Geef een beschrijving van toezichtmodellen in het buitenland (ons omringende landen in de EU, en eventueel in de VS) op het gebied van de kansspelen, aan de hand van de checklist toezicht.
4. Geef een beschrijving van toezichtmodellen in Nederland op vergelijkbare terreinen, aan de hand van de checklist.
5. Schets op basis van de bevindingen aan de hand van de checklist drie mogelijke toezichtsarrangementen<sup>5</sup>.

### ***Operationalisering***

De door de Ministeries gestelde onderzoeksvragen zijn als volgt geoperationaliseerd<sup>6</sup>. Hierbij is rekening gehouden met de afspraken uit het startoverleg met de begeleidingscommissie<sup>7</sup> d.d. 16-10-2002<sup>8</sup>.

1. *Wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van*
  - a. *de inrichting van het College (taken & bevoegdheden, positionering),*
  - b. *voorgestelde beleidswijzigingen (kabinetsstandpunt) en*
  - c. *beschikbare instrumenten?*
2. *Op welke wijze kan worden geprofiteerd van praktijkervaringen? Het gaat hierbij om*
  - a. *internationale ervaringen m.b.t. toezicht op kansspelen (Denemarken, Groot-Brittannië, België),*
  - b. *nationale ervaringen m.b.t. toezicht in andere beleidsvelden (OPTA, AFM, Agentschap Telecom, Commissariaat voor de Media, VROM-Inspectie),*
  - c. *wensen en voorstellen van belanghebbende partijen.*
3. *Wat zijn de geldende kaders waaraan toezichtsarrangementen moeten voldoen? Het gaat hierbij om*
  - a. *algemene kaders,*
  - b. *voor kansspelen specifieke kaders,*
  - c. *meer specifieke kaders voor verschillende categorieën van kansspelen en*
  - d. *mogelijke Europese kaders.*

De beantwoording van deze vragen heeft plaatsgevonden aan de hand van een desk study<sup>9</sup>, een paneldiscussie<sup>10</sup> en een internet sessie<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> In de loop van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om niet naar drie toezichtmodellen te werken, maar om de analyse aan de hand van beslispunten uit te voeren. Zie hiervoor 3.1.

<sup>6</sup> Hiervoor wordt mede verwezen naar de offerte d.d.12-08-2002, kenmerk: ML-OR20020141

<sup>7</sup> Ingesteld bij brief van het Ministerie van Justitie (WODC) d.d. 03-10-2002, kenmerk 02.085/5189943/02. De begeleidingscommissie bestaat uit mr. dr. O.J.D.M.L. Jansen – Vz. (Wiarda Instituut – Universiteit Utrecht), drs. P.J.A.M. Geertsen en mevr. drs. M.W.M. Vos-Van Gortel (beide College van toezicht op de kansspelen), mr. C. van Ginkel (Ministerie van Justitie – WODC), mr. T.J. van der Reijt (VNG), drs. A.S. Toornstra (Ministerie van Justitie), mr. M.A. Visser (Ministerie van Economische Zaken), mr. J.C. van 't Veer (Nederlandse Staatsloterij).

<sup>8</sup> DHV, 2002, Verslag Startbijeenkomst Begeleidingscommissie, kenmerk: ML-OR20020224

<sup>9</sup> Hiervan zijn de resultaten neergelegd in de onderhavige rapportage en het achtergronddocument van DHV (2003) '(Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland', kenmerk: ML-OR20030077



In de desk study zijn, in overleg met de begeleidingscommissie<sup>12</sup>, de volgende toezichthouders beschouwd:

1. VROM-Inspectie
2. Onafhankelijk Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)
3. Autoriteit Financiële Markten (AFM)
4. Commissariaat voor de Media (CvM)
5. Agentschap Telecom (AT)
6. Kansspelcommissie (België)
7. Gaming Board / National Lottery Commission (Groot-Brittannië)
8. Spillemyndigheden (Denemarken)

De beschrijving van deze toezichthouders heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende thema's:

1. Karakterisering van de markt,
2. Beleid, wet- en regelgeving,
3. Doelstelling en taakafbakening,
4. Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding,
5. Bevoegdheden en instrumenten,
6. Taakuitvoering en
7. Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen.

De basis voor de keuze van deze onderwerpen wordt gevormd door de 'Checklist Toezicht' (de Checklist)<sup>13</sup>. De geselecteerde onderwerpen zijn een weerslag van onze interpretatie van de hoofdlijnen van de Checklist. Het wordt in deze fase van het beleidsproces (na overleg met de begeleidingscommissie) niet zinvol geacht om ten aanzien van de toezichthouders de Checklist toezicht in detail te doorlopen. De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn opgenomen in het rapport (Kansspel)toezicht in binnen en buitenland<sup>14</sup>.

De paneldiscussie heeft plaatsgevonden aan de hand van de bevindingen uit de desk study. De desk study en de paneldiscussie zijn leidend geweest voor de inrichting van de internetdiscussie.

### 1.3 Begrippen

Met betrekking tot de verschillende toezichtsmodellen worden enkele begrippen en uitgangspunten gehanteerd. Deze zullen hieronder kort worden toegelicht.

---

<sup>10</sup> Deze heeft plaatsgevonden op 21-11-2002; Verslag Panelbijeenkomst Kansspelen, kenmerk: ML-OR20020263; opgenomen in de bijlagen

<sup>11</sup> Deze heeft plaatsgevonden van 19-23 december 2002; voor het resultaat van de internetdiscussie wordt verwezen naar de bijlagen.

<sup>12</sup> vgl. Verslag Startbijeenkomst Begeleidingscommissie, kenmerk: ML-OR20020224

<sup>13</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, Checklist toezicht

<sup>14</sup> zie noot 9

**Vigerend wettelijk kader**

Ten aanzien van de kansspelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het vigerend wettelijk kader. Dit kader bestaat uit de Wet op de kansspelen en de daaraan verbonden AMvB's en ministeriële regelingen (opgenomen in de bijlagen).

**Landelijke en lokale kansspelen**

Onder landelijke kansspelen worden die kansspelen verstaan, ten aanzien waarvan het vergunningverlenend orgaan bij de centrale overheid is ondergebracht.

Als lokale/decentrale kansspelen worden kansspelen verstaan ten aanzien waarvan de vergunningverlening op decentraal niveau plaatsvindt<sup>15</sup>.

De landelijke en lokale kansspelen zijn hieronder weergegeven in Tabel 1.

**Tabel 1: Landelijke en lokale kansspelen**

<b>Landelijke kansspelen</b>	<b>Lokale kansspelen</b>
Incidentele loterijen (> €4.500)	Winkelweekacties
Permanente loterijen:	Bingo's
Postcodeloterij	Rad van Avontuur
SponsorBingoLoterij	Vogelpiekspel
Bankgiroloterij	Prijsvragen (€2.300 - €4.500)
Premieleningen	Speelautomaten-aanwezigheid
Staatsloterij	Kansspelen / loterijen (< €4.500)
Instantloterij	
Sportprijsvragen	
Paardentotalisator	
De Lotto	
Casinospelen	
Prijsvragen (> €4.500)	
Speelautomaten-exploitatie	

**Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)**

Bij zelfstandige bestuursorganen gaat het om (rechts)personen die hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan ministers<sup>16</sup>. Zij oefenen de hen toegekende bevoegdheden zelf uit. De verantwoordelijke minister voor het beleidsterrein van een ZBO behoudt veelal wel een beperkt aantal bevoegdheden. Zo kan een ZBO onder (bestuurlijk) toezicht van de minister staan waarbij de besluiten van het ZBO bij koninklijk besluit kunnen worden vernietigd. Daarnaast kan er een goedkeuringsbevoegdheid van de minister voor besluiten van het ZBO bestaan en kan hij aanwijzingen geven of bestuursleden benoemen. Deze bevoegdheden en de inrichting van een ZBO worden geregeld in de bijzondere wet die het orgaan instelt<sup>17</sup>. De ministeriële

<sup>15</sup> Vergunningen voor winkelweekacties worden door de Kamers van Koophandel verleend.

<sup>16</sup> Zie omtrent de vormgeving van ZBO's de Aanwijzingen voor de regelgeving, Hoofdstuk 4, par. 4a. Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving, Stcrt. 1992, 230, zoals laatstelijk gewijzigd bij de Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 21 september 2000, nr. 00M391837, houdende vierde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, Stcrt. 2000, 191

<sup>17</sup> Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124e

verantwoordelijkheid beperkt zicht tot de bevoegdheden die een minister heeft in de aansturing van de ZBO. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoeringsbeslissingen die het bestuursorgaan zelf neemt.

De motieven om een zelfstandige bestuursorganen in het leven te roepen zijn over het algemeen deskundigheid, onafhankelijkheid, inbreng van belanghebbenden of ten behoeve van het nemen van grote aantallen (strikt regelgebonden) beschikkingen<sup>18</sup>.

Het kan echter gewenst zijn dat een ZBO is ondergebracht in een rechtspersoon en dat over een (eigen) vermogen wordt beschikt<sup>19</sup>. Dit kan de rechtspersoon Staat zijn (of een ander rechtspersoon naar publiekrecht) of een privaatrechtelijk rechtspersoon zoals een stichting, vereniging of vennootschap. Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt de voorkeur gegeven aan een publiekrechtelijke organisatievorm<sup>20</sup>. In het wetsvoorstel inzake zelfstandige bestuursorganen staat eveneens de voorkeur voor een publiekrechtelijke organisatievorm centraal, voor zover het ZBO met openbaar gezag is bekleed: privaatrechtelijke organisaties zijn er niet op gericht om openbaar gezag uit te oefenen<sup>21</sup>.

### ***Agentschap***

Agentschappen<sup>22</sup> zijn voorzien in de Comptabiliteitswet 2001<sup>23</sup>. Het gaat hier om een interne (binnen een departement) vorm van verzelfstandiging. Een agentschap is een onderdeel van het ministerie, waarvoor een afwijkend comptabel (financieel) beheer, een baten-lasten stelsel, wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Uit de tweede evaluatie van het baten-lastenmodel is gebleken dat dit model daadwerkelijk bijdraagt aan een doelmatiger bedrijfsvoering<sup>24</sup>.

Het agentschap wordt aangemerkt als een tussenvorm tussen de ambtelijke organisatievorm en het zelfstandig bestuursorgaan.

### ***Inspectiedienst***

Een belangrijke organisatievorm van toezicht is de inspectiedienst. Een inspectiedienst is een landelijk georganiseerde, van overheidswege op departementaal niveau ingestelde toezichthouder die primair (maar niet noodzakelijkerwijs alleen maar) belast is met het bestuursrechtelijk toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Benadrukt moet worden dat in het kader van een effectieve organisatievoering aan een inspectiedienst ook andere taken toegewezen kunnen worden en dat de inspectiedienst bovendien niet noodzakelijkerwijs alle kernactiviteiten van toezicht hoeft uit te voeren.

### ***Toezicht***

Voor wat betreft de omschrijving van het begrip 'toezicht' wordt aangesloten bij de 'Kaderstellende visie op toezicht'<sup>25</sup>. In dit kabinetsstandpunt wordt toezicht omschreven als:

<sup>18</sup> Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124c

<sup>19</sup> Vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124h

<sup>20</sup> Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124b

<sup>21</sup> TK 2001-2002, 27, 426, nr. 15 en 22; EK 2001-2002, 27 426, nr. 276, m.n. art. 4

<sup>22</sup> Thans wordt ook wel gesproken van baten-lasten diensten. Er is geen verschil - anders dan de naamgeving - tussen een baten-lastendienst en een agentschap, vgl. TK 2002-2003, 28 737, nr. 1

<sup>23</sup> vgl. m.n. art. 10 en 11 Comptabiliteitswet 2001

<sup>24</sup> TK 2002-2003, 28 737, nr. 1, p. 3-4

<sup>25</sup> TK 2000-2001, 27 831, nr. 1

*“het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”.*

Het verzamelen van informatie kan onder andere bestaan uit het uitoefenen van de toezichtbevoegdheden, zoals bedoeld in afdeling 5.2 Awb inzake het toezicht op de naleving, zoals het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens, onderzoek, opneming en monsterneming.

Vergunningverlening kan als een vorm van interventie worden gezien. Onder **vergunningverlening** worden in de onderhavige rapportage eveneens alle overige soorten bestuurlijke beslissingen voor individuele gevallen gerekend, zoals vrijstelling, ontheffing, toestemming, etc. Interventie kan eveneens bestaan uit **handhaving** (in enge zin) waaronder wordt verstaan het optreden tegen een overtreding door een bestuursorgaan dat hiertoe juridisch bevoegd en feitelijk in staat is. Het gaat hier om bestuursrechtelijke handhaving, dat wil zeggen, handhaving door bestuursorganen via bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (bestuursdwang, dwangsom, bestuurlijke boete).

De kernactiviteit ‘interventie’ vraagt om een duidelijke afbakening ten opzichte van de term ‘opsporing’. **Opsporing** is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder gezag van het Openbaar Ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden. Opsporing wordt dan ook niet gerekend tot de interveniërende taak van een toezichthouder.

### ***Eerstelijns en tweedelijns toezicht***

Onder **eerstelijns toezicht** wordt verstaan het toezicht door een bestuursorgaan op een beleidsterrein waarvoor dat bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is.

Onder **tweedelijns toezicht** wordt verstaan het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de toezichtstaak door een ander bestuursorgaan. Zo ziet de VROM-Inspectie erop toe dat gemeenten hun toezichthoudende taak in het kader van de Wet milieubeheer adequaat uitvoeren.

### ***Instrumenten***

#### **Eerstelijns toezicht:**

- toezicht: toezicht op de naleving ex afdeling 5.2 Awb
- bestuursdwang: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten, zoals omschreven in afdeling 5.3 Awb.
- dwangsom: de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de overtreder van een bij of krachtens de wet voor hem geldend voorschrift een concrete, uit de wettelijke verplichting gedestilleerde, last op te leggen, waarbij aan de overtreding van die last het gevolg wordt verbonden dat hij een of meer geldsommen verschuldigd wordt aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort, zoals omschreven in afdeling 5.4 Awb.
- bestuurlijke boete: de bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder (artikel 5. Awb(4<sup>e</sup> tranche, ontwerp).
- wijzigen van de vergunning

- intrekken van de vergunning

Tweedelijns toezicht:

- advisering: verplichte dan wel vrijblijvende advisering op aanvraag dan wel uit eigen beweging aan een ander bestuursorgaan in het kader van de uitoefening van de taken en de bevoegdheden, zoals vergunningverlening en toezichtsbevoegdheden, door dat orgaan.
- Aanwijzingen: het geven van bindende aanwijzingen of instructies aan een ander bestuursorgaan
- Goedkeuring: de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan, zoals omschreven in afdeling 10.2.1 Awb.
- Schorsing: stuiting van de werking van een besluit van een bestuursorgaan door een ander bestuursorgaan
- Vernietiging
- In de plaats treden: het nemen van een besluit door een bestuursorgaan, dat in de plaats treedt van een besluit van een ander bestuursorgaan.

## 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de vraag<sup>26</sup> wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de voorgestelde beleidswijzigingen, de kansspelmarkt en de inrichting van het College van toezicht op de kansspelen. Er worden enkele opmerkingen omtrent de kansspelmarkt, de wijze waarop het toezicht op dit moment is georganiseerd en het huidige College van toezicht op de kansspelen gemaakt. Hiermee wordt een beeld geschetst van de context en de huidige situatie van het toezicht op de kansspelen. Daarbij wordt opgemerkt dat hiermee uitdrukkelijk niet wordt beoogd het functioneren van het College te evalueren, dit is geen onderdeel van het onderzoek (zie ook 1.2).

De eerste twee onderdelen van de tweede vraag naar de praktijkervaringen uit binnen en buitenland zijn behandeld in het rapport '(Kansspel)toezicht in binnen en buitenland', (kenmerk: ML-OR20030077). Het derde onderdeel van deze vraag, de wensen van belanghebbende partijen, is beantwoord naar aanleiding van de panelbijeenkomst (Verslag: kenmerk: ML-OR20020263, opgenomen in de bijlagen) en de internet sessie (eindresultaat is opgenomen in de bijlagen). De hoofdpunten van de praktijkervaringen zijn in het derde hoofdstuk weergegeven, waarin eveneens de derde vraag naar de kaders voor toezichtarrangementen aan de orde komt. Hierbij wordt opgemerkt dat de Europeesrechtelijke aspecten van (toezicht op) kansspelen in hoofdstuk 2 worden behandeld. Afgesloten wordt in hoofdstuk 4 met enkele samenvattende conclusies en onze reflectie op deze conclusies.

---

<sup>26</sup> zie paragraaf 1.2 voor de onderzoeksvragen

## 2 KANSSPELEN EN KANSSPELMARKT

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek geschetst: er wordt een beschrijving van kansspelen en de kansspelmarkt gegeven. Allereerst zal stil worden gestaan bij de recente beleidswijzigingen (2.2). Vervolgens wordt een beschrijving van de kansspelmarkt en het toezicht op kansspelen gegeven (2.3 en 2.4). Afgesloten wordt met een korte weergave van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (2.5).

### 2.2 Beleidswijzigingen

In de brief van 20 november 2000<sup>27</sup> geeft het Kabinet een samenvatting van het – tot dan toe gevoerde – beleid, en het MDW-rapport van de werkgroep-Huls. Voorts bevat de brief het kabinetsstandpunt omtrent de aanbevelingen van de werkgroep.

In het kader van het onderhavige onderzoek is met name beleidswijziging 8 (en in mindere mate 9) relevant, inzake de intensivering en vernieuwing van het toezicht op vergunninghouders (en het intensiveren van de handhaving en de opsporing).

In het kabinetsstandpunt wordt aangegeven dat het nieuwe orgaan belast zal worden met het operationeel toezicht en de advisering van vergunningverleners. Het bestuursrechtelijk instrumentarium wordt uitgebreid en ter ondersteuning van de strafrechtelijke vervolging zal het orgaan als expertisecentrum fungeren. Dergelijke taken vereisen een meer directe sturingsrelatie tussen de Minister van Justitie en het orgaan. Tenslotte dient ervoor te worden gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat. (Zie ook 1.1)

Eveneens wordt aangekondigd dat het kansspelbeleid bij één ministerie zal worden ondergebracht. In bijlage 3 van de brief van de Minister van EZ d.d. 17-06-2002 inzake Effecten en voortgang uitvoering MDW<sup>28</sup> wordt aangegeven dat met betrekking tot het project Kansspelen een traject wordt ingezet om vanaf 2001 beleid en uitvoering bij het Ministerie van Justitie onder te brengen, mede door oprichting van het projectbureau kansspelen. Gestreefd wordt naar een afronding van dit traject in 2005 met een algehele herziening van de Wet op de kansspelen<sup>29</sup>. Van belang daarbij is op te merken dat beoogd wordt het toezichtsveld uit te breiden voor de totale kansspelmarkt.

### 2.3 De kansspelmarkt

#### *Algemeen*

De kansspelmarkt bestaat uit de landelijke kansspelen (wettelijke monopolies) die elk een vastgesteld type spel mogen aanbieden (staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvra-

<sup>27</sup> TK 2000-2001, 24 036, nr. 180

<sup>28</sup> Brief van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 17-06-2002 inzake Effecten en voortgang uitvoering MDW, kenmerk ME/MDW/02030528

<sup>29</sup> Mogelijk dat voor die tijd al enkele specifieke taken worden overgeheveld (zoals enkele taken met betrekking tot de speelautomaten en Holland Casino). De ministeries van EZ en Financiën streven naar spoedige overdracht.

gen, casinospelen), vergunninghouders op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen (goede doelen loterijen), kortlopende loterijen en puzzelacties, speelautomaten, lokale kansspelen (loterijen, bingo's, rad van avontuur en vogelpiekspel) en enkele specifieke kansspelen.

De kansspelmarkt is een gesloten markt voor wat betreft de landelijke kansspelen: er zijn slechts acht vergunningen afgegeven en alleen Holland Casino is bevoegd tot het exploiteren van een (beperkt) aantal casino's in Nederland<sup>30</sup>. In de casino's worden diverse spelen aangeboden en zijn er speelautomaten opgesteld.

Op lokaal niveau zijn er zelfstandige exploitanten van kansspelautomaten<sup>31</sup>, waarvan het grootste deel (ca. 93%) is aangesloten bij de VAN Speelautomaten Branche-organisatie. Kansspelautomaten mogen buiten de casino's alleen in amusementscentra, cafés en restaurants staan. Naast deze door de Wodk gereguleerde kansspelen, worden nog kansspelen via internet en gratis kansspelen aangeboden. Op deze plaats wordt slechts opgemerkt dat beide vormen van kansspelen op grond van de huidige Wet op de kansspelen niet zijn toegestaan. Hierna zal uitgebreider op deze kansspelen worden ingegaan. Eerst zullen enkele opmerkingen inzake de omvang van de kansspelmarkt worden gemaakt.

#### ***Omvang van de markt***

Op de landelijke kansspelmarkt zijn zes loterij-instellingen actief (Staatsloterij, BankGiroLoterij, Sponsorloterij, Nationale Postcodeloterij, de Lotto, Autotote Nederland) en Holland Casino<sup>32</sup>. De omzet van de zes loterij-instellingen tezamen bedraagt ca. € 1,4 miljard (2001). De spelopbrengst van de loterij-instellingen bedraagt € 688,5 miljoen, die van de speelcasino's € 600,5 miljoen. Hiervan wordt € 643,8 miljoen besteed aan kosten en € 128,3 miljoen aan (kansspel)belastingen<sup>33</sup>. Een overzicht is gegeven in Tabel 2.

De totale netto-opbrengst bedraagt € 516,9 miljoen. Daarvan gaat € 306,5 miljoen naar ca. 45 goede doelen. De overige € 210,4 miljoen komt ten goede aan de schatkist<sup>34</sup>. Indien ook de (kansspel)belastingen wordt meegeteld komt in totaal 402,6 miljoen ten goede aan de Staat.

<sup>30</sup> Amsterdam, Breda, Eindhoven, Enschede, Groningen, Nijmegen, Rotterdam, Scheveningen, Schiphol Airport, Utrecht, Valkenburg en Zandvoort

<sup>31</sup> Bij de kansspelautomaat kan de speler de uitslag van het spel niet beïnvloeden. De prijzen worden in geld uitgekeerd. De *fruitautomaat* is wel de bekendste uit deze categorie. Ook zijn er automaten waarop *roulette* gespeeld kan worden of *sic bo*, *paardenraces* en *black jack*. De productontwikkeling bij de automatenfabrikanten staat op een zeer hoog technologisch niveau. Jaarlijks worden nieuwe spelen en automaten geïntroduceerd. Een belangrijke ontwikkeling binnen de branche van recente datum is de komst van de zogeheten *meerspeler*: een speelautomaat waarbij meerdere spelers tegelijkertijd hetzelfde spel spelen.

<sup>32</sup> Gegevens ontleend aan het jaarverslag 2001 van het College van toezicht op de kansspelen.

<sup>33</sup> Dit geldt slechts voor de speelcasino's; bij de overige vergunninghouders is de kansspelbelasting in het prijzengeld verrekend.

<sup>34</sup> afdracht staatsloterij en speelcasino's

**Tabel 2: Financiële gegevens landelijke kansspelen**

Kansspel (2001)	Omzet (M€)	Prijzengeld (M€)	Brutospelopbrengst (M€)	Saldo kosten (M€)	Netto-opbrengst (M€)
Staatsloterij	659	429	230	111	119
Bankgiroloterij	66	17	49	9	40
Sponsorbingoloterij	52	8	44	11	33
Postcodeloterij	293	63	230	53	177
Sporttotalisator <sup>35</sup>	244	121	123	70	53
Totalisator	37	25	12	8	4
Casino's*			600	381	91

\* Belastingen: € 128 mln, afdrachten: € 219 mln.

### ***Kansspelen via internet***

De huidige Wet op de kansspelen kent een gesloten systeem. Het aanbieden van kansspelen of het bevorderen van kansspelen is verboden, tenzij hiervoor een vergunning is verleend. De Wodk regelt het aanbod van kansspelen op internet niet en daarmee is interactief kansspelaanbod via internet (e-gaming) thans verboden<sup>36</sup>. Een wetsvoorstel om gelimiteerd interactief kansspelaanbod via internet toe te staan voor een experimentele periode is in voorbereiding. Dit wetsvoorstel treedt naar verwachting per 2004 in werking, vooruitlopend op de herziening van de Wet op de kansspelen.

Van de personen in Nederland met een internetaansluiting (ca. 7 miljoen) neemt 72% wel eens deel aan een kansspel<sup>37</sup>. Daarvan neemt 28% ook wel eens via internet deel aan een kansspel. In totaal wordt er in Nederland ongeveer 105 miljoen euro per jaar besteed aan interactieve kansspelen. Naar schatting vloeit ongeveer 68 miljoen euro naar buitenlandse kansspelen.

Het lijkt erop dat het afgelopen jaar zowel een sterke toename in de hoogte van de inleg als in de hoeveelheid spelers heeft plaatsgevonden. Bovendien lijkt de deelnamefrequentie iets te zijn toegenomen.

De verwachting is dat de groei aan e-gaming in 2003 zal doorzetten, mede gelet op de sterke stijging van de omzet in 2002. Ook het langzaam verdwijnen van een van de grootste obstakels - het vertrouwen in internet in het algemeen en internetbetalingsverkeer in het bijzonder - zal een bijdrage leveren aan verdere groei.

The Gaming Regulators European Forum (GREF) heeft tijdens de bijeenkomst in mei 1998 een 'position statement on Internet gambling' opgesteld<sup>38</sup>.

De GREF beschouwt de regulatie van het gokken als een zaak die onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van individuele lidstaten valt. Het is daarom aan de landen zelf om te

<sup>35</sup> De Stichting de Nationale Sporttotalisator (handelend onder de naam De Lotto) organiseert de sportprijsvragen, de wekelijkse en dagelijkse lotto, de euroloterij alsmede de krasloterij.

<sup>36</sup> vgl. Pres.Rb. Den Haag, 16-01-2001, nr. KG 00/1356

<sup>37</sup> De bevindingen met betrekking tot de Nederlandse situatie zijn grotendeels gebaseerd op het rapport Kansspelen via internet, Motivaction Amsterdam b.v., 2002, uitgevoerd in opdracht van het College van Toezicht op de Kansspelen

<sup>38</sup> Opgemerkt moet worden dat dit document geen rechtskracht bezit, maar wel door veel landen wordt ondersteund. Het stuk heeft de status van een aanbeveling.



beslissen of zij zich enige vorm van aanbidding van kansspelen op Internet toestaan op hun grondgebied en - wanneer zij deze toestaan - onder welke voorwaarden en omstandigheden. Wanneer een land besluit kansspelen op internet toe te staan, is het volgens de GREF van belang dat internetkansspelaanbieders aan dezelfde mate van onderzoek en toezicht zijn onderworpen als aanbieders van kansspelen in de traditionele zin van het woord. Ook is het belangrijk dat aanbieders van internetkansspelen de mogelijkheid wordt geboden hun activiteiten binnen het grondgebied van de betreffende staat te ontplooiën, zodat de activiteiten door daarvoor verantwoordelijke organen effectief kunnen worden gecontroleerd. Het kunnen deelnemen aan dergelijke kansspelen moet beperkt blijven tot de eigen inwoners en inwoners van landen waarmee een samenwerkingsovereenkomst gesloten is.

### ***Gratis Kansspelen***

In de huidige Wet op de kansspelen is het organiseren en/of het bevorderen van gratis kansspelen niet toegestaan. Bij de huidige kansspelvergunninghouders, omroepen en andere delen van het bedrijfsleven bestaat de behoefte om gratis kansspelen als promotiemiddel te organiseren. Gratis kansspelen brengen geringe financiële risico's en geringe risico's van gokverslaving mee. Om die redenen zullen bij de herziening van de Wet op de kansspelen gratis kansspelen onder voorwaarden worden toegestaan. Met een wettelijke nee-tenzij formule zal bereikt worden dat niet schadelijke, promotionele kansspelen onder voorwaarden gelegaliseerd worden. Bij het formuleren van voorwaarden waar de gratis kansspelen aan moeten voldoen, valt te denken aan maximering van de te winnen prijzen en heldere en eenduidige spelvoorwaarden.

## **2.4 Toezicht op de kansspelmarkt**

### ***Algemeen: handhavingsopgave***

Algemeen wordt erkend dat kansspelen specifieke risico's met zich meebrengen die een vorm van overheidsinterventie rechtvaardigen. De Wet op de kansspelen biedt hiervoor de basis. In het beleid wordt een onderscheid gemaakt tussen landelijke kansspelen, speelautomaten en lokale kansspelen. Voor de landelijke kansspelen is een beperkt aantal vergunningen verleend. In de vergunningen zijn onder meer voorschriften opgenomen ten aanzien van de organisatie van het desbetreffende spel, het aantal te houden spelen per jaar, het aantal en het soort locatie(s), de wijze van werving en reclame, de bestemming van de opbrengsten en de controle en verslaglegging van de financiële resultaten. Naast de eindverantwoordelijkheid van de vergunningverlenende ministeries houdt het College van toezicht op de kansspelen toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen. Het geschatte aantal vergunningen per kansspel is weergegeven in Tabel 3<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Gegevens ontleend aan het eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen (2000) 'Nieuwe ronden, nieuwe kansen en informatie van het Projectbureau Kansspelen (Ministerie van Justitie)

**Tabel 3: Aantal vergunningen per kansspel**

<b>Kansspel</b>	<b>Aantal vergunningen</b>
Kansspelen ex art. 3 Wodk < €4.500,-	5062 incidenteel (1996)
> €4.500,-	94 incidenteel (2002) 2 (semi-)permanent (2002)
Premieleningen	Zeldzaam (1 in 1999)
Winkelweekacties	666 (1996)
Bingo's	48.000 (1996)
Rad van avontuur	1082 (1996)
Vogelpiekspel	Zelden
Staatsloterij	1 (monopolie)
Instantloterij	1 (monopolie)
Sportprijsvragen	1 (monopolie)
(Paarden)totalisator	1 (monopolie)
Lotto	1 (monopolie)
Casinospelen	1 (monopolie)
Prijsvragen ex titel V Wodk	Onbekend
Speelautomaten <sup>40</sup> Exploitatie	970 (2001)
Aanwezigheid	29.100 (1997)
Hallen	327 (2001)

In de volgende paragrafen zal achtereenvolgens uitgebreider worden ingegaan op landelijke kansspelen, lokale kansspelen en de relatie tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Afgesloten wordt met enkele opmerkingen met betrekking tot het College van toezicht op de kansspelen. Er zal niet uitgebreid aandacht worden besteed aan illegale kansspelen, zoals illegale loterijen, buitenlands aanbod, internetgokzuilen en illegale bingo's: dit valt buiten de reikwijdte van het onderzoek<sup>41</sup>.

### ***Landelijke kansspelen***

Er zijn verschillende departementen betrokken bij de vergunningverlening op grond van de Wet op de kansspelen. De taakverdeling is weergegeven in Tabel 4.

<sup>40</sup> Opgemerkt moet worden dat het hierbij om schattingen gaat

<sup>41</sup> Dit sluit overigens niet uit dat aanvullend onderzoek met betrekking tot dit onderwerp wenselijk is.

**Tabel 4: Taakverdeling departementen inzake kansspelen**

<b>Kansspel</b>	<b>Betrokken departement</b>
Kansspelen ex art. 3 Wodk	Justitie
Premieleningen	Justitie en Financiën
Staatsloterij	Financiën, i.o.m. Justitie
Instantloterij	Justitie en VWS
Sportprijsvragen	Justitie en VWS
(Paarden)totalisator	LNV en Justitie
Lotto	Justitie en VWS
Casinospelen	Justitie en EZ
Prijsvragen ex titel V Wodk (> €4.5000,-)	Justitie
Speelautomaten (toelating & exploitatie)	EZ

Naast deze departementen zijn keuringsinstellingen, waaronder Verispect, betrokken bij de uitvoering van de Wet op de kansspelen. In Nederland worden alle kansspelautomaten in casino's gekeurd door keuringsinstellingen, waarbij wordt gekeken of de machines voldoen aan de wettelijke voorschriften<sup>42</sup>. Een belangrijke eis is bijvoorbeeld dat de automaten een minimumpercentage van de inzet weer uitkeren. Goedgekeurde automaten krijgen een officieel door de overheid uitgegeven merkteken.

Verispect b.v. is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften (o.a. de exploitatievergunning) voor speelautomaten (titel Va Wodk). Dit instituut is daartoe op grond van artikel 30w Wodk aangewezen door de Minister van Economische Zaken. De bevoegdheden van de controleurs staan vermeld in artikel 30y Wodk. Verispect richt zich met name op het technisch en administratief inspecteren van speelautomaten<sup>43</sup> en -vergunningen.

### **Lokale kansspelen**

Gemeenten hebben een taak op het terrein van de (mede-)uitvoering van "bijzondere wetten", waartoe de Wet op de kansspelen wordt gerekend. Daarnaast bevat de Algemene Plaatselijke Verordening bepalingen omtrent aangelegenheden die tot de eigen huishouding van de gemeente behoren.

De Wet op de kansspelen kent onder meer de volgende taken toe aan gemeentelijke bestuursorganen:

- verlenen van kansspelvergunningen (< €4.500,-) (B&W),
- al of niet toestaan van kleine kansspelen ex art. 7c Wodk (B&W),
- het verlenen van speelautomatenvergunningen / aanwezigheidsvergunning (B&W) en
- het verlenen van vergunningen voor speelautomatenhallen

Aan een speelautomatenvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. In een gemeentelijke verordening worden nadere regels gesteld met betrekking tot de aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen.

Een vergunning voor een speelautomatenhal kan alleen verleend worden wanneer de gemeenteraad daartoe via een speelautomatenverordening de mogelijkheid heeft geboden. Op grond van deze verordening is de vestiging van speelautomatenhallen mogelijk.

<sup>42</sup> zie o.a. de Speelautomatenregeling 2000 (Stcrt. 2000, 105)

<sup>43</sup> Zowel lokaal als in speelcasino's opgestelde speelautomaten

B&W heeft de mogelijkheid de vergunningverlening te mandateren aan de politie. In de praktijk komt dit echter niet vaak voor. Doorgaans adviseert de politie het college van B&W bij de vergunningverlening.

Het college van B&W van de gemeente Enschede en Tilburg hebben hun bevoegdheden gemandateerd aan de Afdeling bijzondere wetten van de politie.

Vergunningen voor *loterijen* (art. 3 Wodk) worden in deze gemeenten aangevraagd bij de politie. De politie heeft mandaat van het college van B&W deze aanvragen te behandelen en de vergunningen te verlenen. Er is geen specifiek toezicht geregeld, maar loterijen die zonder vergunning worden georganiseerd vallen meestal wel op. De politie treedt dan strafrechtelijk op.

Van *bingo's* (art. 7c Wodk) moet kennis worden gegeven aan B&W. Ook hierbij is de politie de instantie die namens het college de kennisgeving ontvangt, meedeelt aan welke voorschriften moet worden voldaan en de eindafrekening controleert. De politie houdt ook de advertenties bij om na te gaan of er bingo's worden aangekondigd waarvan geen kennis is gegeven. Indien dat het geval is, neemt de politie contact op met de organisator.

Vergunningaanvragen voor het aanwezig mogen hebben van *speelautomaten* (art. 30b Wodk) worden eveneens aangevraagd bij de politie. Deze heeft mandaat van de burgemeester om deze aanvragen te behandelen en de vergunningen namens de burgemeester te verlenen. Indien de politie van oordeel is dat een aanvraag zou moeten worden geweigerd, dan brengt zij daarover advies uit aan de burgemeester. Indien deze het oordeel van de politie deelt, dan zendt de burgemeester de weigeringsbeschikking naar de aanvrager. De politie is eveneens belast met het strafrechtelijk toezicht op de naleving van artikel 30b Wodk.

De gemeentelijke bestuursorganen hebben diverse instrumenten voor de handhaving van regelgeving. Een algemeen instrument is de toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, gebaseerd op de Gemeentewet (artikel 125) en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:32).

Daarnaast geven bijzondere wetten specifieke bevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen. Zo kunnen burgemeester en wethouders op grond van de Wet op de kansspelen nadere regels stellen voor het houden van bingobijeenkomsten.

Bij overtreding van APV-artikelen is in de meeste gevallen strafrechtelijk optreden mogelijk. In de APV moeten bepalingen worden opgenomen waarin de vergunningplicht voor speelautomaten en speelautomatenhallen wordt geregeld. Gokken op de openbare weg (bijvoorbeeld 'balletje-balletje'), of in illegale speelgelegenheden (gokhuizen) is strafbaar gesteld in de Wet op de kansspelen.

Burgemeester en wethouders kunnen ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van artikel 30b (aanwezigheidsvergunning speelautomaten).

Artikel 31 en 32 Wodk geven de strafbepalingen voor overtredingen. Zo wordt het opzettelijk organiseren van een kansspel zonder de benodigde vergunning (overtreding artikel 1a) beschouwd als een misdrijf<sup>44</sup>. Overtreding van artikel 7c (organiseren van een verboden klein kansspel) wordt beschouwd als een overtreding. Beide zijn economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten. Een klein kansspel kunnen burgemeester en wethouders verbieden wanneer "door hen gestelde voorschriften niet zullen worden nageleefd of zodanige voorschriften niet zijn nageleefd".

<sup>44</sup> Als dit niet opzettelijke gebeurt is het een overtreding.

Artikel 30 Wodk geeft aan wanneer een speelautomatenvergunning moet worden ingetrokken. Ook geeft dit artikel een aantal situaties aan waarin de vergunning kan worden ingetrokken. De Speelautomatenhalverordening kan als sanctiemogelijkheid onder meer het intrekken van een vergunning bieden.

### ***Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving***

Voor de handhaving is een integrale aanpak gewenst<sup>45</sup>. Dit betekent dat ernaar gestreefd wordt om naast het strafrecht zoveel mogelijk gebruik te maken van het bestuursrecht. Het strafrechtelijk instrumentarium wordt gezien als uiterste middel en moet passen in de lokale prioriteitsstelling. In de huidige praktijk is er echter sprake van een te grote druk op het strafrecht en wordt er naar verhouding te weinig gebruik gemaakt van het bestuursrechtelijke spoor.

Bovendien wordt de handhaving, en met name de strafrechtelijke, in de praktijk bemoeilijkt door dat de bestaande regelgeving stringent en verouderd is (en bijvoorbeeld niet inspeelt op buitenlandse ontwikkelingen en ontwikkelingen op internet). Bovendien heeft de handhaving op dit terrein weinig prioriteit bij politie en OM<sup>46</sup>. Een andere knelpunt in het huidige toezicht is dat het College van toezicht op de kansspelen alleen toezicht houdt op de vergunninghouders (en de vergunningverlenende ministeries) en niet op de illegale situaties.

Gemeenten moeten optreden tegen illegale speelgelegenheden met hun reguliere instrumenten, zoals de Drank- en horecawet, de APV, het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening/overlastverordening. Bestuursrechtelijke instrumenten (zoals dwangsom en bestuursdwang) kunnen worden ingezet op basis van de Gemeentewet. In het geval van een legale speelgelegenheid met speelautomaten hebben zij ook de mogelijkheid om de aanwezigheidsvergunning in te trekken.

Op dit moment kent de Wet op de kansspelen met betrekking tot de landelijke vergunningverleners maar één vorm van bestuursrechtelijke handhaving, namelijk het intrekken van de vergunning. Dit gebeurt regelmatig bij overtredingen van de exploitatievergunningen voor speelautomaten. In de praktijk is van de mogelijkheid om voor landelijke kansspelen vergunningen in te trekken nog nooit gebruik gemaakt.

In de praktijk blijken bevoegdheden tot vergunningverlening in verschillende mate te worden gebruikt (door verschillende overheden) en krijgt het toezicht op uiteenlopende wijze vorm. Bij de huidige mate en vorm van overheids-toezicht voor de landelijke kansspelen doet zich een spanningsveld voor. Enerzijds zijn de vergunningverlenende ministeries eindverantwoordelijk, maar ook vaak financieel belanghebbend. Anderzijds is het College wel onafhankelijk, maar niet beslissingsbevoegd. Vergunningaanvragers of –houders worden geconfronteerd met één of meerdere betrokken ministeries en het College, allen met eigen procedures en belangen. Mogelijk neveneffect hiervan zou kunnen zijn dat vergunninghouders proberen het College (adviseur en toezichthouder) en het bevoegde ministerie (vergunningverlener / belanghebbende) tegen elkaar uit te spelen. Op dit moment is het voor ons niet inzichtelijk in welke mate hiervan in de praktijk ook sprake is. Voor de lokale kansspelen geldt dat er in tegenstelling tot de landelijke kansspelen te weinig wordt gereguleerd. Dit is met name het geval voor de kansspelen anders dan de speelautomaten (buiten de casino's).

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld ook de nota Kansspelen herijkt, TK 1995-1995, 24 5457, nr. 2

<sup>46</sup> MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 2000, Nieuwe ronden, nieuwe kansen: Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag

In de praktijk blijkt dat met name de naleving van het verbod op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning niet groot is. Schattingen wijzen op een relatief grote omvang van het illegale aanbod (een paar honderd miljoen euro per jaar) in relatie tot het legale aanbod<sup>47</sup>. Optreden tegen illegaal aanbod is nodig, maar blijft in de praktijk vaak uit. Dit tekort aan handhaving leidt tot een aanzienlijk, vaak in alle openheid opererend illegaal aanbod<sup>48</sup>. Er is kortom duidelijk behoefte aan een herijking van (de organisatie van) het toezicht op de kansspelmarkt.

***Het College van Toezicht op de kansspelen: taken, bevoegdheden en instrumenten***

Het College is een onafhankelijk toezicht- en adviesorgaan<sup>49</sup>. De kerntaak van het College is het houden van toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen. Het College kan adviezen verstrekken naar aanleiding van een adviesaanvraag door de Minister van Justitie. Daarnaast adviseert het College over het verlenen, wijzigen en intrekken van de vergunningen voor de landelijke kansspelen, alsmede over het verlenen van instemming met de statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders.

Artikel 36 Wet op de kansspelen bepaalt dat de voorzitter en ten minste de helft van de overige leden van het College onafhankelijke deskundigen zijn. De andere leden van het College zijn, volgens de wet, ambtenaren in rijksdienst, die daarin met raadgevende stem zitting hebben. Hierin is op dit moment echter niet voorzien door de Kroon. In lid 5 wordt bepaald dat de leden van het College, alsmede van het daaraan verbonden bureau, geen direct of indirect persoonlijk belang mogen hebben bij de exploitatie van kansspelen.

Vanwege het beperkte instrumentarium en de beperkte capaciteit en bevoegdheden zijn de werkzaamheden niet omvangrijk. Zo beschikt het College niet over de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Grondslag voor de toezichthoudende bevoegdheden (in enge zin) vormt artikel 34, derde lid, Wodk.

Transparantie en consistentie zijn de uitgangspunten van het College bij de uitoefening van haar taak. Transparantie speelt in het bijzonder een rol bij de toezichtfunctie. Het College staat voor het op een maatschappelijk aanvaardbare wijze laten verlopen van de landelijke kansspelen en het inzichtelijk maken van prijzen, kosten en afdrachten aan de goede doelen en de schatkist. Consistentie speelt vooral in de adviesfunctie. Het College spant zich ervoor in dat de kansspelvergunninghouders zo veel mogelijk op gelijke voorschriften mogen rekenen van de vijf vergunningverlenende ministeries.

Het College heeft onder andere onderzoek laten verrichten naar het illegale gokcircuit, preventiebeleid kansspelverslaving, Holland Casino, de deelname aan buitenlandse kansspelen, lokale kansspelen, de speelautomatenmarkt<sup>50</sup> en kansspelen via internet.

Het College houdt toezicht op de naleving van de Wodk door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen. De vergunninghouders brengen kwartaalrapportages en jaarverslagen uit over o.a. het financiële verloop. De (verplichte) rapportages van de vergunninghouders, accountantsverklaringen inzake de jaarverslagen van de vergunninghouders, rapportages van Verispect en audits vormen een essentieel onderdeel van het toezichtinstrumentarium.

<sup>47</sup> College van toezicht op de kansspelen, jaarverslag 2001, juni 2002

<sup>48</sup> Nieuwe ronden, nieuwe kansen, eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen

<sup>49</sup> Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het rapport (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland van DHV (2003), kenmerk: ML-OR20030077

<sup>50</sup> Dit onderzoek loopt nog.

Ingevolge artikel 33, derde lid, van de Wet op de kansspelen wordt telkens na een termijn van drie jaren in het jaarverslag van het College van toezicht op de kansspelen de taakvervulling aan een onderzoek onderworpen.

In 1999 was het college van oordeel - zich daarbij baserend op de externe consultatie<sup>51</sup> - dat er geen reden is om wijzigingen aan te brengen in de wettelijke regeling inzake de samenstelling en de wettelijke bevoegdheden van het College. Met betrekking tot de toezichtfunctie ziet het College een afnemende meerwaarde voor de nabije toekomst<sup>52</sup>. Er is volgens het College een duidelijke behoefte in het veld tot verdere uitbouw van de algemene (beleids)adviestaak van het College. Met het oog op een zinvolle taakvervulling door het College in de toekomst zal de adviesfunctie in een breder perspectief moeten worden geplaatst. Dit laatste vereist weliswaar wetwijziging, maar vooruitlopend daarop staat het naar de opvatting van het College de verantwoordelijke bewindspersonen vrij om aan het College advies te vragen wanneer zij daar behoefte aan hebben.

In 2002 heeft het College zich de vraag gesteld in hoeverre het nog opportuun is om uitgebreid in te gaan op zijn taakvervulling van de afgelopen drie jaar, gelet op de uitkomsten van de MDW-operatie Wet op de kansspelen. Reeds eerder heeft het College gesignaleerd dat de huidige constructie - waarin de toezichthouder alleen kan signaleren en adviseren - onbevredigend is. Naast een korte beschouwing over de toekomst van het toezicht, wil het College evenwel de balans opmaken van de afgelopen drie jaar.

Gegeven de huidige wettelijke taken en bevoegdheden van het College, is het College van oordeel dat het de afgelopen drie jaren (tot 2001) adequaat en naar behoren heeft gefunctioneerd. Dat aan veel adviezen en rapportages van het College eerst na jaren gevolg wordt gegeven is een omstandigheid die het College niet aan te rekenen is, volgens het College. Dit geldt eveneens voor het gegeven dat van de bij het College in de loop der jaren opgebouwde expertise per saldo weinig gebruik wordt gemaakt. Dit neemt overigens niet weg dat de instelling van het projectbureau kansspelen bij het Ministerie van Justitie een stap in de goede richting is en dat het gestarte driemaandelijks overleg tussen de Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van het College een significante verbetering is, aldus het College.

In veel Europese landen zijn de afgelopen jaren nieuwe, meer of minder onafhankelijke, toezichthouders ingesteld om een betere 'regulation' van de kansspelen te bevorderen, in het besef dat de ontwikkelingen op de kansspelmarkt vragen om een daarop toegesneden eigentijds en evenwichtig toezicht.

<sup>51</sup> Voorafgaand aan de zelfevaluatie van 1998 heeft het College een extern consultatierapport laten opstellen door Bestuur en Management Consultants b.v. te Leusden (BMC)

<sup>52</sup> In het jaarverslag 1998 van het College wordt het volgende opgemerkt. "Het ziet ernaar uit dat de komende jaren grote veranderingen zullen optreden op het terrein van de kansspelen, veroorzaakt door technologische en Europeesrechtelijke ontwikkelingen. Het College vraagt zich dan ook af of het huidige bestel, inclusief de rol die het College daarin vervult, nog wel handhaafbaar is gelet op deze ontwikkelingen. Ook waar het gaat om de opsporing en vervolging van overtreding van de Wet op de kansspelen doet zich in het algemeen de vraag voor naar de handhaafbaarheid van deze wet. Het College acht het weinig zinvol om een strikt toezicht op een aantal vergunninghouders te moeten houden, terwijl andere legale, semi-legale of illegale aanbieders niet of nauwelijks gehinderd door enige controle gewoon hun gang kunnen gaan. Gelet hierop, alsmede op het feit dat het toezicht van het College op de vergunninghouders van de landelijk kansspelen inmiddels in voldoende mate is uitgewerkt, ziet het College dan ook met betrekking tot de toezichtfunctie een afnemende meerwaarde voor de nabije toekomst."

## 2.5 Europeesrechtelijke aspecten

### ***Schindler - Europees Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92***

Nationale autoriteiten dienen, gelet op de bijzonderheden van loterijen, over *voldoende beoordelingsvrijheid* te beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de spelers (proportionaliteit) en, meer in het algemeen, rekening houdend met de sociale en culturele bijzonderheden in iedere lidstaat, voor *de bescherming van de maatschappelijke orde*, zowel wat betreft de organisatie van loterijen en de omvang van inleggelden als met betrekking tot de bescherming van de opbrengsten ervan. Het is niet alleen aan de nationale staat om te beoordelen of het noodzakelijk is de loterij activiteiten te beperken, zij mag deze ook verbieden, met dien verstande dat deze beperkingen *niet discriminerend* zijn. Deze overwegingen gelden ook voor andere kansspelen dan loterijen.

### ***Hof 's-Gravenhage, 19 november 1998***

De rechtbank overwoog dat niet aannemelijk is gemaakt dat Schindler met zijn activiteiten, voor zover die in strijd zijn met artikel 1 aanhef en onder b van de Wet op de kansspelen, handelt vanuit een rechtens ontoelaatbare voorsprong. Voorts is niet uitgesloten dat artikel 1 aanhef en sub b van de Wet op de kansspelen in strijd is met artikel 59 van het EG-Verdrag. De vordering wordt afgewezen.

Het Hof overweegt dat noch uit de tekst van de Wet op de kansspelen noch uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden, dat de wetgever met het opleggen van de vergunningplicht voor het gelegenheid geven tot kansspelen met de daaraan verbonden verboden van artikel 1 aanhef sub a en b, andere belangen bedoelt te beschermen dan het publiek belang bij het inperken van fraudegevoeligheid en excessieve goklust. Het hof onderschrijft daarom het oordeel van de president van de rechtbank dat artikel 1 aanhef en sub b niet rechtstreeks het belang van NPL beoogt te beschermen. In dit kort geding valt onvoldoende aanwijzing te vinden dat SDK/Schindler handelen vanuit een ongeoorloofde voorsprong en NPL daarom schade toebrengen. Het Hof gaat niet in op de uitspraak van de rechtbank dat artikel 1 aanhef en sub b mogelijk in strijd is met artikel 59 EG Verdrag.

### ***Familiapress - Europees Hof van Justitie, 26 juni 1997, zaak C-368/95***

Artikel 30 van het Verdrag staat niet in de weg aan toepassing van de wettelijke regeling van een lidstaat, ten gevolge waarvan op zijn grondgebied de distributie door een in een ander lidstaat gevestigde onderneming, van een in deze laatste staat vervaardigd tijdschrift is verboden, indien het prijsraadsels of prijsvragen bevat die in laatstgenoemde staat rechtmatig worden georganiseerd, mits dit verbod evenredig is aan de instandhouding van de pluriformiteit van de pers en dit doel niet kan worden bereikt door minder beperkende maatregelen. De overwegingen van bescherming van de maatschappelijke orde, die in het Schindler arrest naar voren kwamen, zijn in casu *niet* aan de orde. De betrokken *loterijen* worden *op kleine schaal* georganiseerd, waarbij weinig op het spel staat, zij vormen geen onafhankelijke economische activiteit en de regelgeving van de betrokken lidstaat bevat slechts een volledig verbod op loterijen voor de geschreven pers.

### ***Läärä - Europees Hof van Justitie, 21 september 1999, zaak C-124/97***

Het bepalen van de omvang van de bescherming die een lidstaat op het gebied van loterijen en andere kansspelen beoogt te bieden, valt onder de beoordelingsvrijheid die het Hof in het arrest Schindler aan de nationale autoriteiten heeft toegekend. De enkele omstandigheid dat de ene



lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan *de door de nationale autoriteiten nagestreefde doelstellingen* en aan *het niveau van bescherming* dat zij willen waarborgen.

De uitspraak luidde dat de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling waarbij aan een enkel openbaar lichaam een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, zulks gelet op de doelstellingen van het algemeen belang waarmee die regeling wordt gerechtvaardigd.

***Zenatti - Europees Hof van Justitie, 21 oktober 1999, zaak C-67/98***

De regeling dat slechts een beperkt aantal instellingen een vergunning voor het organiseren van een kansspel kan krijgen vormt een belemmering van het vrij verrichten van diensten. Deze belemmering kan worden gerechtvaardigd op grond van *overwegingen van algemeen belang*. De *beoordelingsvrijheid* voor de nationale autoriteiten om te bepalen wat noodzakelijk is in dit verband, dient *voldoende ruim* te zijn. Het Hof laat daarbij ruimte voor verschillen in aanpak per lidstaat.

Het Hof merkt in de uitspraak op dat de EG-bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die het recht weddenschappen op de uitslag van sportevenementen aan te gaan aan bepaalde instellingen voorbehoudt, mits deze belemmering kan worden gerechtvaardigd door doelstellingen van sociaal beleid.

***Beoordeling van de jurisprudentie van het Hof***

Uit de genoemde jurisprudentie is af te leiden dat:

- het aanbieden van kansspelen gezien kan worden als een dienst in de zin van het EU-verdrag;
- zowel dienstverrichtingen door commerciële aanbieders als dienstverrichting door niet-commerciële aanbieders onder bepaalde voorwaarden, beperkt kan worden om redenen van algemeen belang;  
Als dwingende redenen van algemeen belang kunnen worden aangemerkt:
  - bescherming van de consument;
  - bescherming van de maatschappelijke orde;
  - tegengaan van criminaliteit;
  - bescherming van de consument tegen fraude;
  - volksgezondheid;
  - voorkomen van groeiende vraag naar kansspelen met als gevolg morele en financiële schade voor deelnemers en de maatschappij in het algemeen;
  - ervoor zorgdragen dat kansspelen niet georganiseerd worden voor persoonlijk, financieel gewin, maar exclusief ten bate van het algemeen belang.
- de voorwaarden waaronder beperking mogelijk is verschillen naar gelang sprake is van een discriminerende of een niet-discriminerende maatregel;
- discriminerende maatregelen zijn aan strengere voorwaarden gebonden en ten aanzien van deze maatregelen gelden zwaardere eisen aan de rechtvaardigingsgronden;
- niet-discriminerende maatregelen kunnen eerder worden gerechtvaardigd (rule of reason);
- slechts ingeval een lidstaat uitgesproken onredelijke beperkingen oplegt, wordt de beperking disproportioneel geoordeeld (margin of evaluation);
- louter economische motieven gelden niet als rechtvaardiging voor dienstenbeperking.

### 3 BESLISPUNTEN

#### 3.1 Inleiding

Anticiperend op de politieke besluitvorming omtrent de inrichting van een nieuw toezichthoudend orgaan voor de kansspelen, worden vijf beslispunten onderscheiden<sup>53</sup>. Deze vijf beslispunten bepalen voor een belangrijk deel de uiteindelijke vorm van het toezichtsmodel, in het bijzonder voor wat betreft de taken en bevoegdheden ten aanzien van de landelijke kansspelen. Daarbij komt dat ten aanzien van deze beslispunten in de politiek en literatuur verschillende opvattingen en inzichten bestaan. Er dient ten aanzien van deze punten gekozen te worden:

1. Positionering en verhouding tot de minister
2. Taken
3. Relatie met decentrale overheden: tweedelijns toezicht
4. Instrumenten
5. Verhouding tot het strafrecht

In het onderhavige hoofdstuk worden de beslispunten nader beschouwd en worden de verschillende mogelijkheden ten aanzien van deze punten weergegeven<sup>54</sup>.

Bij de analyse is gebruik gemaakt van de resultaten van de desk study, paneldiscussie en internet sessie. Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken (in willekeurige volgorde): Onderzoek Toezicht en risico's<sup>55</sup>, De Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund (commissie Holtslag)<sup>56</sup>, Vertrouwen in onafhankelijkheid (commissie Borghouts)<sup>57</sup>, Kaderstellende visie op toezicht (Kabinetsstandpunt)<sup>58</sup>, Kabinetsstandpunt inzake inspecties<sup>59</sup>, het Borgen van publiek belang<sup>60</sup>, Borging van publieke belangen (Kabinetsstandpunt)<sup>61</sup>, Zicht op toezicht (commissie Visser)<sup>62</sup>, Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren (Kabinetsnotitie)<sup>63</sup>, Handhaven op niveau (commissie Michiels)<sup>64</sup>, het Kabinetsstandpunt hierop<sup>65</sup>, en de Checklist toezicht<sup>66</sup>.

<sup>53</sup> Deze beslispunten zijn in overleg met de begeleidingscommissie vastgesteld naar aanleiding van de Tussenrapportage, (DHV, 2002, Tussenrapportage Vernieuwd toezicht op de Kansspelen: Opzet voor het Basisdocument, kenmerk ML-OR20020272) en de bevindingen uit de desk study en de paneldiscussie (vgl. Verslag bijeenkomst begeleidingscommissie op 02-12-2002, kenmerk ML-OR20030004).

<sup>54</sup> Voor de 'visie uit het veld' is gebruik gemaakt van de resultaten van de internet sessie en de panelbijeenkomst, waarbij de eerste leidend zijn geweest (resultaten opgenomen in de bijlagen).

<sup>55</sup> Twijnstra en Gudde en KUB, 1998, Onderzoek Toezicht en Risico's: Eindrapport, Amersfoort, Twijnstra en Gudde

<sup>56</sup> De Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund, 1998, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<sup>57</sup> Vertrouwen in onafhankelijkheid, 2000, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<sup>58</sup> Kaderstellende visie op toezicht, 2001, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<sup>59</sup> TK 1996-1997, 25 226, nr. 2

<sup>60</sup> WRR, 2000, Het borgen van publiek belang, SDU, Den Haag

<sup>61</sup> TK 2000-2001, 27 771, nr. 1

<sup>62</sup> Zicht op toezicht, 1997, MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen

<sup>63</sup> TK 1999-2000, 27 018, nr. 1

<sup>64</sup> Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, Handhaven op niveau, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink

### 3.2 Positionering en verhouding tot de minister

Het eerste beslispunt betreft de positionering van het nieuwe orgaan (op centraal niveau). De positionering hangt sterk samen met de verhouding die het orgaan tot de minister heeft. Bij interne positionering zal er een nauwere relatie met de minister zijn; bij externe positionering is de relatie tot de minister beperkt tot hoofdzaken. Een en ander heeft directe gevolgen voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij een meer directe relatie zal de ministeriële verantwoordelijkheid zich verder uitstrekken tot concrete beslissingen en handelingen. Wordt voor een externe positionering gekozen, dan zal de ministeriële verantwoordelijkheid zich beperken tot een 'systeemverantwoordelijkheid' die zich meer richt op het functioneren als proces van het orgaan, dan op de inhoudelijke aspecten van dit functioneren.

#### *Interne positionering: Inspectiedienst of Agentschap*

Een organisatievorm van toezicht is de inspectiedienst. De inspectiedienst vormt een onderdeel van het ministerie. De minister draagt volledige verantwoordelijkheid voor de inspectie.

Agentschappen zijn voorzien in de Comptabiliteitswet. Het gaat dan om een interne (binnen een departement) vorm van verzelfstandiging. Bij de evaluatie van het baten-lastenmodel (2002)<sup>67</sup> is in de bijlagen een overzicht van instellingsvoorwaarden gegeven. Hierbij komt tot uitdrukking dat de bedrijfsprocessen dienen uit te monden in een product of dienst, waarvoor een kostprijs bepaald wordt. Deze kostprijs vormt eveneens de basisindicator voor het doelmatig opereren van de dienst. De zelfstandigheid ligt op het vlak van het (financieel) beheer. Voor het overige draagt de minister volledige verantwoordelijkheid.

Een toezichthouder binnen het ministerie dient 'inhoudelijk onafhankelijk' van de minister te zijn: de minister treedt niet in het feitelijk onderzoek. De beoordeling van de bevindingen van dat onderzoek zijn echter sterk verbonden met de ministeriële aansturing.

#### *Externe positionering: Zelfstandig bestuursorgaan*

Een functiescheiding waarbij het toezichthoudend orgaan zelfstandig herkenbaar is draagt bij aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van het toezicht. De keuze tussen interne en externe positionering is echter afhankelijk van een aantal factoren.

Bij de keuze voor een ZBO is de vraag aan de orde of er dringende redenen zijn om bevoegdheden van de minister over te dragen aan een orgaan dat niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt<sup>68</sup>. In het algemeen moeten de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verminderde mogelijkheden tot controle door de Staten Generaal opwegen tegen de voordelen op het gebied van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit<sup>69</sup>. Verzelfstandiging kan aan de orde zijn bij<sup>70</sup>:

- onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid<sup>71</sup>,

<sup>65</sup> TK 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67

<sup>66</sup> Checklist Toezicht, 2002, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>67</sup> Vgl. TK 2002-2003, 28 737, nr. 1

<sup>68</sup> TK 2000-2001, 27 771, nr. 1, p. 12

<sup>69</sup> vgl. Verantwoord verzelfstandigen, TK 1994-1995, 21 042, nr. 15

<sup>70</sup> vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124c

<sup>71</sup> vgl. WRR, 2000, a.w. (noot 58), p. 100-105

- strikt regelgebonden uitvoering van een groot aantal individuele gevallen (massa-beschikkingen) of
- participatie van maatschappelijke organisaties.

De criteria uit het verzelfstandigingsbeleid worden niet altijd eenduidig toegepast<sup>72</sup>. Bij de verzelfstandiging van het CBS tot een ZBO werd aangegeven dat het onafhankelijkheidsmotief leidend is geweest bij de voorgenomen verzelfstandiging<sup>73</sup>. De bedrijfsvoering en aansturing zijn echter niet onbelangrijk geweest bij de keuze. De instellingseisen voor ZBO's eisen lijken in dit geval verworden tot een façade<sup>74</sup>.

Indien een politieke bemoeienis in concrete gevallen onwenselijk is, is verzelfstandiging eveneens aangewezen. Deze situatie kan zich voordoen indien de rol van de overheid eerder is aan te merken als medespeler dan spelbepaler. In het geval van de kansspelen is de Rijksoverheid belanghebbende.

Bij een externe positionering is het van belang dat een uitgekristalliseerd normenkader voorhanden is: beleidskaders en wettelijke normen dienen geëxpliciteerd te zijn. Het vaststellen van deze kaders is geen taak van de toezichthouder zelf (zie hierna onder 3.3). Er kan wel een zekere beoordelingsruimte voor de toezichthouder zijn. Er is in dit verband sprake van een systeemverantwoordelijkheid van de minister<sup>75</sup>.

#### *Visies uit het veld*

Er zijn twee varianten die de voorkeur hebben. De beleidsdirecties hebben een voorkeur voor de inspectiedienst als vorm voor bestuurlijke inbedding. Als belangrijkste argumenten wordt de mogelijkheid tot directe aansturing door de minister (zoals ook verwoordt in het kabinetsstandpunt) genoemd. Dit zou wenselijk zijn gezien de noodzakelijke borging van kwetsbare publieke belangen, de hieraan gekoppelde (zware) ministeriele verantwoordelijkheid, de politieke gevoeligheid en het feit dat toezicht en handhaving als een directe taak van de overheid worden gezien.

De aanbieders van kansspelen, alsook het huidige College van toezicht op de kansspelen, hebben een voorkeur voor een ZBO. Argumenten zijn de afstand tot politiek en overheid: de overheid heeft immers zelf een financieel belang bij kansspelen.

Overigens wordt door enkele overheidsonderdelen nog opgemerkt dat wellicht op langere termijn een omvorming van een inspectiedienst naar een ZBO kan plaatsvinden.

### 3.3 Taken

Het beslispunt aangaande de taken betreft de vraag welke taken het nieuwe orgaan dient uit te voeren zodat een adequaat toezicht op de kansspelmarkt kan worden gegarandeerd. In algemene zin wordt ervan uitgegaan dat het toedelen van een ruim takenpakket en de bundeling van kennis en expertise adequaat toezicht bevordert: er kan in dat geval op efficiënte wijze van

<sup>72</sup> Leerdam, Van, J., 2003, Verzelfstandigingsbeleid ter discussie?: Invulling onafhankelijkheidsmotief heeft precedentwerking, in: Openbaar Bestuur – januari 2003, Kluwer, p. 20-25

<sup>73</sup> TK 2001-2002, 28 277, nrs. 1-2

<sup>74</sup> Leerdam, Van, J., 2003, a.w. p. 25

<sup>75</sup> Kaderstellende visie, p. 18

kennis gebruik worden gemaakt en het orgaan is als kennisdrager herkenbaar. Bundeling van taken dient echter weloverwogen plaats te vinden met het oog op mogelijke belangenverstrengeling als gevolg van de uitvoering van verschillende, soms conflicterende, taken.

### ***Vergunningverlening (landelijk)***

Ten aanzien van toezichthoudende organen wordt opgemerkt dat er een scheiding dient te bestaan tussen toezicht enerzijds en beleid en uitvoering anderzijds<sup>76</sup>. Vergunningverlening is in dit kader aan te merken als uitvoering. Gesignaleerd wordt dat het gevaar van “regulatory capture” ontstaat<sup>77</sup>: de toezichthouder gaat teveel denken en handelen vanuit de situatie en belangen van het de onder toezicht staande organisatie. Op zijn minst dient er om dit te voorkomen een organisatorische scheiding aangebracht te worden tussen uitvoering en toezicht. De kans op een regulatory capture wordt nog eens vergroot indien de toezichthouder onvoldoende geïnformeerd is en er een informatiescheefheid ontstaat: de toezichthouder wordt een gevangene van de organisaties waarop toezicht moet worden gehouden<sup>78</sup>.

Indien voor interne positionering wordt gekozen, dient het toezicht onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te vallen en dient de scheiding tussen uitvoering en toezicht bij voorkeur op een hoog niveau plaats te vinden, bijvoorbeeld onder de SG<sup>79</sup>; dit zal niet in alle gevallen resulteren in een efficiënte oplossing<sup>80</sup>.

Een van de voordelen van een combinatie van vergunningverlening en toezicht in één organisatie, vormt de bundeling en concentratie van kennis en expertise: door vergunningverlening (ten opzichte van het orgaan) extern te plaatsen ontstaat versnippering, waardoor er behoefte zal zijn aan overleg en informatie-uitwisseling. Vanuit efficiency-overwegingen is een combinatie van vergunningverlening en toezicht te verkiezen boven een scheiding van deze taken.

Gelet op het bestuurlijk instrumentarium moet opgemerkt worden dat indien vergunningverlening tot de taken van het orgaan wordt aangemerkt, ook het intrekken van de vergunning tot de bevoegdheden van het orgaan zal behoren.

### ***Technisch toezicht***

In het kabinetsstandpunt inzake de positionering van inspecties<sup>81</sup> wordt opgemerkt dat toezichthoudende taken daar dienen te zijn gelegd waar ook de primaire bevoegdheden (beleid, regelgeving) aanwezig zijn. Gezien het belang van uniforme regels ten aanzien van de technische eisen aan kansspelautomaten, ligt het voor de hand dat de verantwoordelijkheid voor beleid en regelgeving op centraal niveau ligt. Het toezicht wordt dan eveneens op centraal niveau uitgeoefend.

<sup>76</sup> Commissie Holtslag, p. 19; Commissie Borghouts, p. 18, 22-24, Kaderstellende visie, p. 17-19

<sup>77</sup> Commissie Borghouts, p. 24

<sup>78</sup> TK 1999-2000, 27 018, nr. 1

<sup>79</sup> Commissie Borghouts, p. 30

<sup>80</sup> In de Kaderstellende visie (p. 22) wordt opgemerkt dat dit is mede afhankelijk is van de aard en omvang van de toezichttaak. In het geval van toezicht door de minister op onder zijn verantwoordelijkheid ressorterende zelfstandige bestuursorganen kan functiescheiding op een ander niveau doelmatiger zijn. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de interface tussen het beleid en een zbo. In dat geval dient de functiescheiding op een andere wijze duidelijk en herkenbaar voor burgers, belanghebbenden en parlement vormgegeven te worden.

<sup>81</sup> TK 1996-1997, 25 226, nr. 2; later herhaald in de Kaderstellende visie, p. 19

Met betrekking tot het onderwerp van toezicht wordt een onderscheid gemaakt tussen technisch en bestuursrechtelijk toezicht. Het technisch toezicht richt zich op de technische eisen die aan speelautomaten in het kader van exploitatie of toelating worden gesteld. Het bestuursrechtelijk toezicht richt zich op de overige regels die in het kader van de Wet op de kansspelen worden gesteld.

De vraag die hier aan de orde is, is niet de vraag of het technisch toezicht op centraal niveau plaats dient te vinden, maar de vraag of dit technisch toezicht tot de taken van het nieuwe orgaan gerekend moet worden. Indien technisch toezicht tot de taken van het nieuwe orgaan moet worden gerekend, kan de vraag naar de invulling hiervan worden gesteld.

### ***Advisering en voorlichting***

Het takenpakket van het nieuwe orgaan kan (verplichte) advisering aan de minister omvatten bij formulering van beleid dan wel het verlenen van vergunningen. Indien de scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht strikter is, is er een grotere behoefte aan informatie-uitwisseling om zo de spreiding van kennis en expertise tegen te gaan en om tot een eenduidige benadering van vergunninghouders te komen. Met name bij externe positionering dienen er voldoende mogelijkheden tot feedback van het toezicht(sorgaan) naar het beleid (minister) te zijn<sup>82</sup>.

Met betrekking tot voorlichting aan marktpartijen wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt onder ‘vergunningverlening’ inzake de “regulatory capture”. Juist bij de voorlichtende rol wordt dit als een reëel gevaar aangemerkt.

De commissie-Borghouts merkt in de eindrapportage (p. 23-24) op dat er een voortdurende spanning tussen de rollen van de toezichthouder als inspecteur/controleur en als voorlichter bestaat. Als inspecteur/controleur moet er onafhankelijk en met voldoende afstand worden opgetreden; een te directe betrokkenheid met het functioneren van de onder toezicht staande is niet gewenst. Als voorlichter is de afstand tot de onder toezicht staande organisatie daarentegen klein en is er sprake van directe betrokkenheid: de toezichthouder ‘denkt mee’ over oplossingen en verbeteringen.

Indien de toezichthouder te veel gaat denken en handelen vanuit de situatie en belangen van een onder toezicht staande organisatie ontstaat het gevaar van "regulatory capture". Het vertrouwen dat betrokken buitenstaanders stellen in de toezichthouder en het gezag waarmee deze kan optreden worden in dat geval aangetast.

### ***Visies uit het veld***

Vergunningverlening wordt in het algemeen als taak van het nieuwe orgaan gezien. Er dient dan wel een duidelijk organisatorische scheiding te zijn tussen toezicht en vergunningverlening. Indien het orgaan dichter bij de minister staat (inspectiedienst), ligt vergunningverlening (namens de minister) nog meer voor de hand.

Het technisch toezicht kan worden ondergebracht bij het nieuwe orgaan. Daar technisch toezicht – het verzamelen, analyseren, interpreteren en toetsen van technische informatie ter voorbereiding op oordeels- en besluitvorming – is van een andere inhoudelijke orde dan ‘bestuursrechtelijk toezicht’. Het technisch toezicht kan dan ook goed worden uitbesteed aan een gespecialiseerde organisatie.

Advisering – zowel uit eigen beweging als op verzoek - wordt eveneens als een van de taken van het nieuwe orgaan gezien. Er dienen echter wel duidelijke regels te worden opgesteld inzake de gegevensuitwisseling en de mate van binding van de adviezen.

<sup>82</sup> Commissie Borghouts, p. 37; Kaderstellende visie, p. 18-19

### 3.4 Relatie met decentrale overheden: tweedelijns toezicht

Wanneer er aan decentrale overheden in hoge mate ruimte is gelaten voor bestuur en regelgeving kan voor de centrale overheid de functie van toezicht relevant blijven, voor zo ver er sprake is van een zekere beleidsbepalende bevoegdheid bij het Rijk. Ten aanzien van het lokale kansspelen kan er ruimte zijn voor een tweedelijns toezichtstaak bij de centrale overheid, daar het Rijk kaderstellende bevoegdheden heeft ten aanzien van kansspelen.

De keuze voor tweedelijns toezicht brengt echter wel een beperking in de keuzemogelijkheden ten aanzien van de bestuurlijke inbedding met zich mee. Externe verzelfstandiging van (tweedelijns)toezicht op medeoverheden stuit op staatsrechtelijke bezwaren en is derhalve onwenselijk<sup>83</sup>. Zo is toezicht op autonome taken van decentrale overheden voorbehouden aan de Kroon<sup>84</sup>. Naarmate een decentrale overheid ruimere bevoegdheden ten aanzien van beleid en regelgeving heeft, is er minder ruimte voor centraal toezicht.

Tweedelijns toezicht kan op verschillende wijzen plaatsvinden, variërend van ‘licht’ tweedelijns toezicht in de vorm van controle tot ‘zwaar’ tweedelijns toezicht in de vorm van het in de plaats treden door het toezichthoudende orgaan. De volgende vormen kunnen worden onderscheiden<sup>85</sup>:

- **Controle:** Het centrale toezichthoudende orgaan heeft de bevoegdheden om de nodige gegevens te verzamelen, op grond waarvan het orgaan de uitvoering van de toezichthoudende taak van het decentrale orgaan kan beoordelen.
- **Aanwijzingen:** Het centrale toezichthoudende orgaan kan aanwijzingen geven, die door het decentrale orgaan in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van de toezichthoudende taak.
- **Goedkeuring:** Besluiten die door het decentrale orgaan worden genomen in het kader van de toezichthoudende taak vereisen goedkeuring door het centrale orgaan voordat deze besluiten in werking kunnen treden.
- **Vernietiging:** Het centrale orgaan is bevoegd om besluiten van het decentrale orgaan te vernietigen.
- **In de plaats treden:** Het centrale orgaan treedt in de plaats van het decentrale orgaan voor wat betreft de uitoefening van de toezichthoudende bevoegdheid.

#### *Visies uit het veld*

Voor wat het tweedelijns toezicht betreft wordt opgemerkt dat dit zich slechts uitstrekt tot controle en eventueel het geven van aanwijzingen. Controle bevordert een uniforme interpretatie van het kansspelbeleid. Eventueel kunnen aanwijzingen worden gegeven bij constatering van niet adequaat optreden door decentrale overheden. Goedkeuring, vernietiging en in de plaats treden worden als te vergaande bevoegdheden beschouwd: deze grijpen te zwaar in in de decentrale autonomie.

---

<sup>83</sup> Kaderstellende visie, p. 21

<sup>84</sup> vgl. art. 132, vierde lid Gw

<sup>85</sup> De onderstaande opsomming is niet limitatief bedoeld.

### 3.5 Instrumenten

Ten behoeve van de hierboven genoemde taken, worden het orgaan de nodige bevoegdheden gegeven. De verschillende bevoegdheden worden hieronder kort toegelicht:

- ***Intrekking van de vergunning:*** Indien vergunningverlening tot een van de taken van het nieuwe toezichthoudende orgaan wordt gerekend, ligt het in de rede dat vergunningintrekking als sanctie tot de toezichtbevoegdheden van het orgaan behoort. In het geval van wettelijke monopolies lijkt het intrekken van de vergunning een zeer zwaar middel: intrekking van de vergunning leidt er in dat geval toe dat het betreffende kansspel niet meer mag worden aangeboden door de betreffende aanbieder.
- ***Toezicht op de naleving:*** Het houden van toezicht op de naleving kan worden aangemerkt als de hoofdtaak van het nieuwe orgaan. Daartoe zal het (onder andere) worden uitgerust met de bevoegdheden ex titel 5.2 Awb inzake toezicht op de naleving, waarbij een medewerkingsplicht voor de onder toezicht staande organisatie geldt:
  - inlichtingenvordering
  - inzagevordering
  - plaatsen (woningen) betreden
  - onderzoek van zaken / vervoersmiddelen
- ***Bestuursdwang:*** Door middel van feitelijk optreden kan door het bevoegde orgaan tegen het handelen in strijd met / zonder een vergunning worden opgetreden. In zeer spoedeisende gevallen kan bestuursdwang snel worden toegepast: een begunstigingstermijn blijft dan achterwege en de beschikking wordt achteraf op schrift gesteld (art. 5: 24 lid 5 en 6 Awb).
- ***Dwangsom:*** De dwangsom is een eenvoudig instrument: de financiële prikkel zet aan tot naleving van de regelgeving. De dwangsom mag echter geen leed toevoegen: het is een reparatoire sanctie.
- ***Bestuurlijke boete:*** De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Het afschrikwekkend effect en de leedtoevoeging van de bestuurlijke boete beogen normconform gedrag te bevorderen. Indien van een (vaste) boetelijst gebruik wordt gemaakt, is de bestuurlijke boete een eenvoudig en snel toepasbaar instrument.
- ***Bestuurlijke (strafrechtelijke) transactie:*** De bestuurlijke strafrechtelijke transactie betreft de bevoegdheid van een bestuursorgaan om aan de overtreder voorwaarden te stellen ter voorkoming van de strafvervolging. Door voldoening aan deze voorwaarden vervalt het recht tot strafvervolging van het OM.<sup>86</sup> Hoewel de bestuurlijke transactie zeker toegevoegde waarde kan hebben<sup>87</sup>, wordt de bestuurlijke transactie in het onderhavige onderzoek niet als zelfstandig instrument gezien. Er dient immers altijd een sanctiebevoegdheid te zijn, zoals een bestuurlijke of strafrechtelijke boete, waarop de transactie ziet. Daarnaast speelt de bereidheid van de overtreder een rol: indien de overtreder niet op de transactie wenst in te gaan, dient alsnog een sanctie te worden opgelegd. Om deze reden is de bestuurlijke transactie niet opgenomen als keuzemogelijkheid in de paneldiscussie. Daar enkele respondenten de bestuurlijke transactie

<sup>86</sup> Vgl. art. 37 WED j° 74 Sr

<sup>87</sup> vgl. Blomberg, A.B., 2000, Integrale handhaving van milieurecht: een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, p. 456-459



als mogelijkheid opvoerden, wordt deze hier wel genoemd. Er kunnen om deze reden geen uitspraken worden gedaan aangaande de ‘visie uit het veld’.

### *Visies uit het veld*

Indien vergunningverlening tot de taken wordt gerekend, ligt het in de rede dat het intrekken van de vergunning tot de toezichtsinstrumenten behoort. Het intrekken van de vergunning wordt in het algemeen als een zwaar middel gezien maar kan echter in bepaalde gevallen een bijdrage leveren. Vergunningintrekking dient derhalve wel ter beschikking te staan, doch dient zorgvuldig gereguleerd te worden. De vraag naar de proportionaliteit en effectiviteit dient per geval, bij de toepassing, te worden beoordeeld<sup>88</sup>.

Het uitoefenen van toezicht op de naleving is de kerntaak van het nieuwe orgaan. Het orgaan dient derhalve de verschillende toezichtsbevoegdheden ex titel 5.2 Awb te bezitten.

De bestuursdwang- en dwangsombevoegdheid dient eveneens deel uit te maken van het instrumentarium van het nieuwe orgaan. Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal het primaat bij bestuursrechtelijk toezicht moeten komen te liggen.

Ten aanzien van de bestuurlijke boete wordt in het algemeen opgemerkt dat deze sanctie eveneens ter beschikking dient te staan: er zijn situaties denkbaar waarin dit instrument succesvol kan worden ingezet. Aldus dient het volledige bestuursrechtelijke instrumentarium ter beschikking te staan. Er wordt wel opgemerkt dat de effectiviteit in de praktijk tegen kan vallen.

## **3.6 Verhouding tot het strafrecht**

Er is geen wettelijke regel die een combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk toezicht in de weg staat: het bestuur en het OM hebben beiden een eigen verantwoordelijkheid. Cumulatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving is geen probleem, indien verschillende handhavingsdoelen, zoals herstel en leedtoevoeging, worden nagestreefd.

Het wenselijk geachte<sup>89</sup> cumulatieverbod voor een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke punitieve sanctie moet (mede) worden verklaard vanuit de gedachte dat het onwenselijk is dat in twee verschillende procedures – namelijk een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke - een sanctie met een bestraffend (punitief) karakter wordt opgelegd. Dan is immers niet geborgd dat de (totale) straf evenredig is met de ernst van de normschending. Indien tot het opnemen van de bestuurlijke boete als toezichtsinstrument voor het nieuwe orgaan wordt besloten, zal een afstemming met het strafrecht plaats moeten vinden.

Het ne bis in idem-beginsel (art. 68 Sr) beperkt zich tot het strafrecht<sup>90</sup>. Overigens ziet dit artikel eerder op de rechtszekerheid en het tegengaan van een cumulatie van procedures: indien een zaak eenmaal door de strafrechter is afgedaan, moet niet nogmaals verantwoording worden afgelegd voor hetzelfde feit. Cumulatie van strafrechtelijke (punitieve) sancties in één procedure is wel mogelijk, vgl. art. 9 Sr. De Vierde Tranche Awb bevat een ne bis in idem-beginsel voor

<sup>88</sup> Ieder sanctiebesluit dient immers conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur genomen te worden.

<sup>89</sup> vgl art. 14 lid 7 IVBPR dat overigens slechts in het strafrecht geldt

<sup>90</sup> Blomberg, A.B., 2000, Integrale handhaving van milieurecht: een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

de bestuurlijke boete: indien eenmaal ten aanzien van een feit een bestuurlijke boete is opgelegd kan niet nogmaals een bestuurlijke boete worden opgelegd.

In bijzondere wetten is met betrekking tot de bestuurlijke boete veelal een cumulatiebepaling opgenomen<sup>91</sup>, die veelal de vorm heeft van een *una via* regeling, die de samenloop van strafrecht en bestuursrecht uitsluit. Een cumulatiebepaling kan ook de samenloop van verschillende bestuursrechtelijke sancties uitsluiten.

In het voorontwerp vierde tranche Awb, dat een algemene regeling inzake de bestuurlijke boete bevat, is eveneens een cumulatiebepaling opgenomen: indien de overtreding aan het OM zal worden voorgelegd of als strafvervolgning is ingesteld (dan wel een transactie heeft plaatsgevonden) mag geen bestuurlijke boete worden opgelegd. De keuze voor ofwel het strafrecht ofwel het bestuursrecht dient op enig moment definitief te zijn.

De verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht waar het de bestuurlijke boete betreft, kan worden geregeld met een cumulatiebepaling. De commissie Kortmann<sup>92</sup> heeft twee modellen geschetst waarop deze verhouding kan worden geregeld: Model A gaat ervan uit dat het strafrecht in beginsel wordt uitgesloten voor feiten waarvoor een bestuurlijke boete geldt en hanteert een 'vaste' boetelijst; model B gaat ervan uit dat het strafrecht niet wordt uitgesloten maar er een cumulatiebepaling wordt opgenomen en hanteert slechts een maximumbedrag. Gelet op de rechtszekerheid en de gewenste beperking van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures heeft de commissie Kortmann een sterke voorkeur uitgesproken voor Model A. Zij erkent echter wel dat er gevallen kunnen zijn waarin Model A niet uitvoerbaar is dan wel tot onwenselijke gevolgen zou leiden. In die gevallen kan voor Model B worden gekozen.

In het kabinetsstandpunt uit 1994<sup>93</sup> wordt opgemerkt dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen model A en B. Het meest essentiële onderscheid is, dat in Model A de belangrijkste keuzen door de wetgever worden gemaakt, terwijl in Model B de keuze in belangrijke mate aan het bestuur wordt overgelaten. Met de commissie Kortmann is het Kabinet van mening dat Model A de voorkeur heeft. In sommige gevallen kan echter Model B, of zelfs een mengvorm van Model A en B wenselijker zijn.

De commissie Michiels merkt in het advies Handhaven op niveau (1998) op dat om verschillende redenen (mogelijke samenhang met andere delicten, gewenst gebruik van opsporingsbevoegdheden) het niet erg verstandig is het strafrecht op voorhand uit te sluiten. Een voorkeur voor Model A lijkt (in 1998) niet meer aanwezig of zelfs afwezig, althans op het punt van het al dan niet uitsluiten van het strafrecht. De commissie acht deze ontwikkeling een gelukkige.<sup>94</sup>

Het Kabinet merkt op<sup>95</sup> dat het Voorontwerp vierde tranche Algemene wet bestuursrecht het Model B codificeert, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke boete beide van toepassing kunnen zijn. Aan dat model blijkt in de praktijk een duidelijke behoefte te bestaan.

<sup>91</sup> vgl. art. 142a ABW en 69a Algemene rijkswet inzake rijksbelastingen

<sup>92</sup> CTW, 1994/1, Handhaving door bestuurlijke boeten, Den Haag

<sup>93</sup> TK 1993-1994, 23 400 VI, nr. 48

<sup>94</sup> Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998, Handhaven op niveau, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, p. 103

<sup>95</sup> TK 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67

Bij de vraag of het primaat van de handhaving van een norm bij het bestuursrecht dan wel strafrecht dient te liggen, kan worden aangesloten bij het afwegingskader zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau.

Dit afwegingskader bestaat uit voordelen van en indicaties voor de invoering van de bestuurlijke boete. Het gaat bij de afweging op een concreet beleidsterrein om een beeld dat de indicaties opleveren.

A. Voordelen:

1. Uitdrukking eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving door het bestuur
2. De eigen verantwoordelijkheid kan leiden tot intensievere controles en hogere pakkans
3. Doelmatigheidswinst
4. Bestuursorgaan kan beter omgaan met massa-beschikkingen
5. Geen specialistische deskundigheid binnen het strafrechtelijk apparaat nodig

B. Indicaties met betrekking tot:

1. de norm (o.a. normatieve lading, fysiek letsel; eenvoudige toepassing)
2. de handhavingspraktijk (o.a. transparantie en consistentie, vaste tarieven, geen documentatie m.b.t. recidive nodig, betrokkenheid criminele organisaties gering, overige dwangmiddelen t.b.v. vaststellen identiteit dader)
3. het handhavingsbeleid (o.a. expertise is aanwezig, accentverschuiving van preventie naar repressie is beheersbaar, accentverschuiving van herstelsancties naar repressie is beheersbaar, ongewenste gevolgen van monopolieposities bij sanctietoepassing zijn beheersbaar, informatievoorziening is voorzien)

***Visies uit het veld***

Strafrecht dient als vangnet en moet niet op voorhand worden uitgesloten. Er dient wel een anti-cumulatiebepaling te worden opgenomen: een eenmaal gemaakte keuze in een casus is definitief (una via).

## 4 CONCLUSIES EN REFLECTIE

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen uit het onderzoek weergegeven. In het onderhavige hoofdstuk worden naar aanleiding van deze bevindingen de conclusies gepresenteerd en wordt op deze conclusies door ons gereflecteerd.

### 4.1 Positionering en verhouding tot de minister

Vanuit het veld worden twee mogelijkheden voor wat betreft de bestuurlijke inbedding voorgestaan. De beleidsdirecties hebben een voorkeur voor een inspectiedienst; aanbieders van kansspelen en het College hebben een voorkeur voor een ZBO.

De keuze voor een van beide vormen van bestuurlijke inbedding zal in belangrijke mate afhangen van de politieke wens tot directe aansturing van het nieuwe toezichthoudende orgaan (onafhankelijkheid), en daarmee de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij een inspectiedienst (VROM-inspectie) worden de besluiten *voor* de minister genomen (mandaat) en bij een ZBO (OPTA, AFM, CvdM) *namens* de minister, dan wel door het ZBO zelf<sup>96</sup> (attributie / delegatie). In dat laatste geval is de verantwoordelijkheid van de minister beperkt tot een politieke (systeem)verantwoordelijkheid. Bij het Commissariaat voor de Media is destijds bewust gekozen voor het op afstand plaatsen van het toezicht: politieke invloed op de media werd onwenselijk geacht<sup>97</sup>.

De processen van een orgaan dat primair met toezicht is belast, monden niet uit in een product of dienst waarvoor een kostprijs bepaald kan worden: het ligt derhalve niet voor de hand een agentschap in te stellen.

Wij zien geen juridische of operationele belemmeringen voor een ZBO of de inspectiedienst als vorm voor bestuurlijke inbedding. Beide organisatievormen hebben hun eigen voordelen. Overeenkomstig het vigerende beleid kan het orgaan worden ondergebracht bij het Ministerie van Justitie.

Bij een inspectiedienst is er sprake van een meer directe aansturingsrelatie met de minister. Daarbij ligt het meer voor de hand vergunningverlening (en daarmee de bevoegdheid tot het intrekken van de vergunning) bij een inspectiedienst neer te leggen. Tenslotte is tweedelijns toezicht een taak die bij uitstek door een inspectiedienst kan worden uitgeoefend.

Een ZBO heeft een minder directe aansturingsrelatie met de minister. In het geval van veel verschillende betrokken partijen, ministeries en hun financiële belangen kan de onafhankelijkheid van een ZBO aanleiding zijn om voor deze organisatievorm te kiezen. Een ZBO wordt in haar functioneren minder beïnvloed door politiek-bestuurlijke koerswisselingen. De uiteindelijke keuze tussen een van beide organisatievormen, waarbij gewicht wordt toegekend aan de verschillende voordelen, zal in het politieke debat moeten worden gemaakt.

<sup>96</sup> (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland: Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en buitenlandse Kansspel-toezichthouders, p. 16-17, 21-22, 27-29, 33-35

<sup>97</sup> (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland: Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en buitenlandse Kansspel-toezichthouders, p. 34-35

## 4.2 Taken

Advisering en technisch toezicht dienen deel uit te maken van de taken van het nieuwe orgaan, aldus de partijen uit het veld. Het technisch toezicht heeft echter een ander karakter<sup>98</sup> dan het ‘bestuursrechtelijk’ toezicht zodat uitbesteding aan een derde (private) partij in de rede ligt. Met betrekking tot advisering wordt opgemerkt dat er duidelijke regels moeten worden opgesteld inzake gegevensuitwisseling en de verbindendheid van adviezen.

Gezien de beoogde expertisefunctie van het nieuwe orgaan<sup>99</sup> sluiten wij ons aan bij dit standpunt. Ten aanzien van de adviserende rol - die overigens expliciet als een van de taken van het nieuwe orgaan wordt aangemerkt<sup>100</sup> - verdient de regulering van deze rol aandacht om de kans op “regulatory capture” te verkleinen.

Vergunningverlening wordt door het veld eveneens als een taak van het nieuwe orgaan gezien. Er dient dan echter wel een duidelijke organisatorische scheiding te worden aangebracht tussen toezicht en vergunningverlening.

Vergunningverlening kan zowel bij een inspectiedienst (VROM-Inspectie) als een ZBO (AFM, CvdM, AT) worden ondergebracht. Niet alle onderzochte ZBO’s hebben echter een taak op het gebied van vergunningverlening (OPTA). De onderzochte buitenlandse kansspeltoezichthouders hebben evenwel alle een taak op het gebied van vergunningverlening<sup>101</sup>.

Ons inziens past vergunningverlening 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 minder goed tot een meer directe aansturing van het toezicht op de kansspelen.

De combinatie van toezicht en vergunningverlening is zowel bij een inspectiedienst (onder verantwoordelijkheid van de minister) als ZBO uit 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. Ten aanzien van handelingen in strijd met de vergunning en in strijd met de Wet op de kansspelen c.a. kan het orgaan optreden met de beschikbare instrumenten. Op de toepasbaarheid van de instrumenten en de relatie met het strafrecht wordt hierna (4.4 en 4.5) ingegaan.

<sup>98</sup> Technisch toezicht ziet op de naleving van technische regels. Er is specifieke deskundigheid nodig om aan de regels te toetsen. Daarnaast hebben deze regels nauwelijks of geen normatieve lading. Zij zien enkel op de technische (mechanische en elektronische) eigenschappen van speelautomaten.

<sup>99</sup> TK 2000-2001, 24 036, nr. 180, p. 8-9

<sup>100</sup> TK 2000-2001, 24 036, nr. 180, p. 9

<sup>101</sup> (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland: Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en buitenlandse Kansspel-toezichthouders, p. 46-48, 52-54, 56-57

### 4.3 Relatie met decentrale overheden: tweedelijns toezicht

Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, wordt de relatie van het nationale orgaan met de decentrale overheden ingevuld door hetgeen in de Kaderstellende visie uit het kabinetsstandpunt bij de positionering van inspecties wordt afgeleid: indien de bevoegdheden betreffende regelgeving en uitvoering decentraal zijn neergelegd, is er in beginsel ook sprake van decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de toezichthoudende taken. Het locatiebeleid (aanwezigheidsvergunningen) en het toezicht daarop is derhalve in beginsel een bevoegdheid van lokale overheden.

Voor wat het tweedelijns toezicht<sup>102</sup> betreft wordt opgemerkt dat dit zich slechts uitstrekt tot controle en eventueel het geven van aanwijzingen, aldus de partijen uit het veld: controle bevordert een uniforme interpretatie van het kansspelbeleid. Verdergaande vormen van tweedelijns toezicht worden over het algemeen als onwenselijk beschouwd. Tweedelijns toezicht wordt bij ZBO's niet aangetroffen; van de onderzochte toezichthouders heeft slechts de VROM-inspectie tweedelijns toezichtsbevoegdheden<sup>103</sup>.

Gezien de onwenselijkheid van een externe positionering van tweedelijns toezicht<sup>104</sup>, zien wij slechts mogelijkheden voor een lichte vorm van tweedelijns toezicht (controle) 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<sup>105</sup>.

### 4.4 Instrumenten

Vanuit het veld wordt opgemerkt dat het gehele bestuursrechtelijk toezichtsinstrumentarium ter beschikking van het nieuwe orgaan dient te staan, aangezien voor alle instrumenten situaties denkbaar zijn waarin deze succesvol kunnen worden ingezet. Ten aanzien van intrekking van de vergunning wordt wel de kanttekening geplaatst dat hiervoor alleen ruimte is, indien vergunningverlening tot de taken behoort. Daarbij dient dit, over het algemeen als ingrijpend aangeduide instrument, zorgvuldig gereguleerd te worden.

De beschrijving van de onderzochte landelijke vergunninghouders laat een grote diversiteit aan instrumenten en combinaties van instrumenten zien<sup>106</sup>. Uit deze beschrijving zijn voor wat betreft het toezicht op de kansspelen geen argumenten af te leiden die een keuze voor beperking van het beschikbare instrumentarium zouden rechtvaardigen.

Wij sluiten ons aan bij de visie uit het veld te komen tot een uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Wij wijzen voor wat intrekking van de vergunning betreft naar hetgeen is opgemerkt te aanzien van vergunningverlening: dit instrument is bij een

<sup>102</sup> Dit tweedelijns toezicht heeft geen betrekking op het gemeentelijke locatiebeleid t.a.v. speelautomaten.

<sup>103</sup> (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland: Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en buitenlandse Kansspel-toezichthouders, p. 18

<sup>104</sup> Kaderstellende visie, p. 21

<sup>105</sup> De VNG merkt in algemene zin op dat zij geen voorstander is van tweedelijns toezicht. Afgezien van het feit dat er veel onnodige bureaucratie in het leven wordt geroepen, kunnen gemeenten het kansspelbeleid lokaal vormgeven: m.b.t. de speelautomatenhallen en het locatiebeleid kunnen gemeenten zelf bepalen of en zo ja hoeveel hallen of automaten ze willen toestaan. Een orgaan dat gemeenten kan adviseren over toepassing van wetgeving is altijd handig, maar het invoeren van een orgaan dat in kan grijpen in de gemeentelijke beslissingsbevoegdheid gaat in deze volgens de VNG te ver.

<sup>106</sup> (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland: Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en buitenlandse Kansspel-toezichthouders, p. 17-19, 22-24, 29-31, 35-37

inspectiedienst ons inziens meer op zijn plaats. Wij voegen toe 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. De vraag naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten zou naar onze opvatting geen doorslaggevende rol mogen spelen bij de toekenning van de bevoegdheid tot het toepassen van deze instrumenten aan het nieuwe orgaan. Deze vraag speelt pas in het concrete geval een rol, bij het opleggen van een sanctie. Tenslotte wordt opgemerkt dat het bij de toepassing van bestuursrechtelijke sancties niet van belang is of deze zijn gericht tegen het handelen in strijd met of zonder vergunning, nu de toezichthoudende taak van het nieuwe orgaan zich eveneens uitstrekt tot illegale kansspelen.

#### **4.5 Verhouding tot het strafrecht**

De partijen uit het veld merken op dat strafrecht dient als vangnet en niet op voorhand moet worden uitgesloten. Er dient wel een anti-cumulatiebepaling te worden opgenomen: een eenmaal gemaakte keuze in een casus is definitief (una via).

Wij onderschrijven deze opvatting, maar merken daarbij op dat voor wat betreft de relatie tussen het strafrecht en het bestuursrecht een beslissing moet worden genomen over de wijze waarop de bestuurlijke boete kan worden ingezet. Hierbij dient te worden aangesloten bij de Awb en het kabinetsstandpunt Handhaven op niveau.

Indien het afwegingskader uit 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 de handhaving van deze norm alsnog strafrechtelijk plaatsvinden. Er zullen dan ons inziens wel afspraken tussen het bestuur en het OM moeten worden gemaakt.

## COLOFON

---

Opdrachtgever	: WODC - EWB
Project	: Vernieuwd toezicht op de Kansspelen
Dossier	: T2101-01.001
Omvang rapport	: 40 pagina's
Auteur	: mr. drs. J.H.K.C. Soer
Bijdrage	: mr. drs. G.J.J. van den Hof, R.C. Hannema, dr. D.M. de Jong
Projectleider	: mr. drs. G.J.J. van den Hof
Projectmanager	: ir. M.L.C.M. Henckens
Datum	: 17 maart 2003
Naam/Paraaf	:

---



**BIJLAGE 1      Wet- en regelgeving**

Wet op de kansspelen
Besluit College van toezicht op de kansspelen
Besluit vaststelling bedrag bedoeld in artikel 7b, zevende lid, van de Wet op de kansspelen
Kansspelenbesluit
Speelautomatenbesluit 2000
Beschikking BankLoterij en GiroLoterij
Beschikking casinospelen 1996
Beschikking instantloterij 1996
Beschikking Postcodeloterij
Beschikking sponsorloterij
Beschikking Sporttotalisator
Beschikking Staatsloterij
Beschikking totalisator 1998
Beschikking Zorgloterij 2001
Beschikking van de Minister van Economische Zaken houdende aanwijzing van een bewijsstuk van een instelling op het gebied van de verslavingszorg, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Speelautomatenbesluit.
Beschikking van de Minister van Economische Zaken 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
Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen
Speelautomatenregeling 2000

**BIJLAGE 2      Verslag panelbijeenkomst**

**VERSLAG**

DHV Milieu en Infrastructuur BV

Vergadering               : Panelbijeenkomst Kansspelen  
Datum vergadering       : 21-11-2002  
Plaats                       : DHV Amersfoort  
Opdrachtgever           : WODC-EWB  
Project                     : Vernieuwd toezicht op de kansspelen  
Dossier                     : T2101-01.001  
Onderwerp                 : Verslag panelbijeenkomst Kansspelen

Ons kenmerk               : ML-OR20020263  
Datum                       : 25 november 2002

Aanwezig                   : Oswald Jansen (Universiteit Utrecht)\*  
Peter Geertsen (College van Toezicht op de Kansspelen)\*  
Lien Vos-Van Gortel (College van Toezicht op de Kansspelen)\*  
Alfred Toornstra (Ministerie van Justitie)\*  
Marhijn Visser (Ministerie van Economische Zaken)\*  
Sasja Hulscher (Ministerie van Justitie)  
Jan Bouwmeester (Belastingdienst)  
Ton Hoeven (Rijnmond)  
Arjan van 't Veer (Staatsloterij)  
Abdel IJtsma (Holland Casino)  
Wim van Erve (Holland Casino)  
Ruud Klaassen (Zaanstad)  
Cees van Mullem (Verispect)  
Lex Rooijers (Verispect)

\* : lid van de Begeleidingscommissie van het onderzoek  
DHV Milieu en Infrastructuur BV:  
John van den Hof (discussieleider)  
Christiaan Soer  
Robbert Hannema

Afwezig                    : Corine van Ginkel (Ministerie van Justitie (WODC-EWB))  
Taetske van der Reijt (VNG)  
Cathalijne Dortmans (Ministerie van Financiën)

## Inleiding

Op 21 november 2002 vond een bijeenkomst plaats in het kader van het onderzoek 'Vernieuwd toezicht op de kansspelen' in opdracht van het WODC (EWB). Er werd aan de hand van een aantal thema's gediscussieerd over mogelijke toezichtsmodellen op het terrein van de kansspelen.

Na een korte voorstelronde van de aanwezigen geeft de discussieleider een korte toelichting op het project aan de hand van enkele slides. De discussie wordt gevoerd aan de hand van 4 thema's. Dit verslag bevat primair een zakelijke weerslag van die discussie.

## 1 Bestuurlijke inbedding

De volgende discussiepunten zijn aan de orde geweest:

- Van belang is dat in het nieuw te ontwerpen toezichtsorgaan zaken niet meer dubbel worden gedaan. Het huidige stelsel waarbij 5 verschillende ministeries betrokken zijn bij het toezicht op kansspelen zorgt (o.a.) voor inefficiëntie in de taakuitoefening.
- Opgemerkt wordt op dat bij beantwoording van de vraag naar de afhankelijkheid/bestuurlijke inbedding van het orgaan voornamelijk de wijze van inkleden van de bevoegdheden die het ministerie heeft van belang is. Bij meer afhankelijke toezichtsorganen (zoals een agentschap) zal de minister zijn bevoegdheden zwaarder inkleden dan bij onafhankelijker organen (zoals een ZBO). De vraag naar de bestuurlijke inbedding hangt in die zin samen met de vraag naar de gewenste mate van (on)afhankelijkheid.
- Ook de eigendomspositie van de staat met betrekking tot bijvoorbeeld de Staatsloterij is een punt van aandacht bij het vorm geven van een nieuw orgaan.
- Een ander aandachtspunt vormt de 'interne vorm' van het orgaan: moet het worden opgehangen aan een beleidsdirectie of aan een SG binnen het ministerie?
- Verschillende producten (kansspelen) verschillend toezicht vereisen; een nieuw te vormen orgaan zal ook met deze verschillen rekening moeten houden.
- Van de zijde van de Staatsloterij / Holland Casino wordt opgemerkt dat niet overhaast te werk moet worden gegaan bij de vorming van een nieuw orgaan, zeker nu de politieke situatie in Nederland alles behalve stabiel is. Voor het exploiteren van een bedrijf is het onderworpen zijn aan de waan van de dag dodelijk. Men verlangt derhalve naar rechtszekerheid over het te voeren beleid op de lange termijn en de eisen die dit stelt aan de deelnemers/ exploitanten.

**Geconcludeerd wordt dat een lichte voorkeur uitgaat naar het ZBO als rechtsvorm voor het nieuwe orgaan. De onafhankelijkheid vormt hiervoor de belangrijkste reden.**

## 2 Takenpakket

De volgende discussiepunten zijn aan de orde geweest:

- Opgemerkt wordt dat het centraal orgaan door 'korte lijnen' en 'lage muurtjes' in staat moet zijn de taak van vergunningverlening uit te voeren.

- Van de zijde van Holland Casino wordt hieraan toegevoegd dat het in het belang is van integere toetreders en het tegengaan van illegaliteit.
- Er wordt echter op de praktische problemen gewezen die een concentratie van taken met zich meebrengen. Uit jurisprudentie blijkt dat op zijn minst een personele scheiding van vergunningverlening, toezicht en handhaving onontkoombaar is. Er zal derhalve een minimale scheiding moeten bestaan; wellicht een verdeling in ‘lagen’ dat wil zeggen dat het recht op een vergunning bestaat ongeacht het toezicht.
- Tegen een organisatorische scheiding pleit dat niet op een oneigenlijke manier moet worden gesneden in de taken van een toezichthouder en kennis niet over twee organen moet worden verdeeld.
- Vervolgens wordt opgemerkt dat bij veel toezichthoudende organen het mogelijk is dat de ene ambtenaar de vergunning verleent, terwijl de andere ambtenaar (van dezelfde instantie) zich bezig houdt met toezicht op die vergunning. Dit betekent dat er binnen een orgaan mogelijk verschillende onderdelen de verschillende taken vervullen. Met betrekking tot dit laatste punt lijkt iedereen het erover eens dat een dergelijke structuur het meest wenselijk is voor een nieuw te vormen kansspeltoezichthouder.
- De vraag wordt dan gesteld hoe de decentrale bevoegdheden zich tot het voorgaande verhouden en of de handhavingstaak bij de gemeente moet blijven of dat deze taak moet worden ondergebracht in een centraal college dat dan alle spelen onder zijn hoede heeft.
- Een scheiding tussen lokale en landelijke kansspelen, zoals dit reeds nu bestaat, wordt voorgestaan: de gemeente moet bevoegd blijven om (bijvoorbeeld) kleine loterijen, een bepaald aantal automaten per instelling aan toezicht te onderwerpen. Voorgesteld wordt een ‘knip’ te maken tussen centrale en decentrale taken en bevoegdheden.
- Daaraan wordt toegevoegd dat de huidige trend een centralisatie van vergunningverlening laat zien. Door verschuiving van de taak van vergunningverlening van decentraal naar centraal niveau zal echter lokale kennis verloren gaan en onbenut blijven.
- Verispect brengt vervolgens de problemen die de gemeenten hebben bij het verlenen van vergunningen (voor kansspelautomaten) onder de aandacht. Indien in gemeentelijk verband moeilijkheden ontstaan heeft de centrale overheid (inclusief het College van Toezicht) op dit moment geen instrumenten om gemeenten aan te pakken. Indien wenselijk zou dit instrumentarium moeten worden gecreëerd.
- Tenslotte wordt de rol van Verispect aan de orde gesteld. De vraag wordt gesteld of de controle van technische specificaties onder het nieuwe orgaan moet worden ondergebracht of dat Verispect in de huidige vorm moet blijven bestaan. De algemene wens is dat gemeentelijk toezicht op technische specificaties moet worden vermeden. Een goede mogelijkheid zou zijn dat Verispect voortaan onder opdracht van het nieuwe ZBO zijn technisch toezicht uitoefent. Het toezien op de aanwezigheidsvergunning zou bij gemeenten moeten blijven berusten.
- Advisering aan de gemeenten kan op twee manieren plaatsvinden: vrijblijvende of verplichte advisering door Verispect.

**Geconcludeerd wordt dat vergunningverlening als een van de taken van het nieuwe orgaan wenselijk is. Hierbij dient wel een onderscheid tussen landelijke en lokale kansspelen te worden gemaakt.**

### 3 (Wijze van) toezicht

*Er bestond enige onduidelijkheid omtrent het begrip 'toezicht'. Alfred Toornstra definieert toezicht (conform de Kaderstellende Visie op Toezicht) als volgt:*

*Toezicht omvat:*

- 1. het verzamelen van informatie,*
- 2. het vormen van een oordeel en eventueel*
- 3. het interveniëren.*

*Onder het derde punt kan eveneens de handhaving worden begrepen; opsporing (onder het gezag van het OM) wordt niet tot de interventie gerekend.*

De volgende discussiepunten zijn aan de orde geweest:

- Vooraf wordt opgemerkt dat de vraag naar het soort toezicht niet los te zien is van de diversiteit aan spelen die onder de Wet op de kansspelen vallen. Daarbij heeft het College in de huidige vorm slechts een beperkte opdracht, nl. alleen die van advisering.
- Daarnaast wordt opgemerkt dat bij het maken van een 'knip' (zie ook hiervoor) de vraag naar de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid meespeelt. Zo kan de hoogte van de prijs(uitkering) bepalen of de minister of het decentrale orgaan verantwoordelijk is voor het toezicht.
- Tweede lijnstoezicht (incl. Taakverwaarlozing) door het nieuwe orgaan behoort eveneens tot de mogelijkheden.
- Wederom speelt bij de vraag naar de wijze van toezicht de vraag naar de verhouding met de eigenaar / aandeelhouder bij het verlenen van een vergunning. Deze functies moeten strikt gescheiden blijven, in verband met mogelijke (schijn van) partijdigheid.
- Tenslotte wordt nog gewezen op het feit dat het verstrekken van meer vergunningen een actiever toezicht verlangt en ook een ander soort toezicht; de nadruk moet komen te liggen op opsporing van ongewenste / illegale gedragingen.
- In de kantlijn speelt de vraag naar de groei van het nieuwe orgaan wanneer bovenstaande veranderingen inderdaad werkelijkheid worden. Een groot deel van de ontstane ruimte kan worden opgevuld met de vrijgekomen mankracht die bij de verschillende ministeries overbodig is geworden door de overdracht van bevoegdheden naar het nieuwe orgaan.

**Geconcludeerd wordt dat naast eerste-lijnstoezicht op landelijke kansspelen, het tweede-lijnstoezicht op lokale kansspelen tot de mogelijkheden behoort.**

### 4 Instrumenten

De volgende discussiepunten zijn aan de orde geweest:

- Als algemeen uitgangspunt wordt geaccepteerd dat het strafrecht slechts als sluitstuk / vangnet van de handhaving moet gelden: de rol van justitie en politie wordt steeds geringer bij het handhaven van vergunningen. Ook met betrekking tot illegaliteit is deze trend waar te nemen. Door middel van bestuurlijke convenanten kan nader overeengekomen worden dat indien het bestuursrecht niet toepasbaar is, het strafrecht als vangnet ingezet kan worden.
- Thans worden, door afwezigheid van een adequaat bestuursrechtelijk instrumentarium, veel incidenten naar het strafrecht 'doorgestuurd', waardoor de taak van het bestuursrecht wordt

overgenomen. Bij de politie heeft het onderwerp kansspelen echter een lage prioriteit, waardoor er feitelijk weinig gebeurt.

- Eveneens bestaat consensus over het feit dat het nieuwe orgaan over het volwaardige bestuursrechtelijke instrumentarium moet beschikken.
- Tot slot wordt opgemerkt dat het toezicht op de interne bedrijfsvoering en kostenstructuur niet tot de taken van het nieuwe orgaan moet gaan behoren.

**Geconcludeerd wordt dat het strafrecht het sluitstuk van de handhaving dient te zijn en dat het nieuwe orgaan over het volledige bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium moet beschikken.**

## BIJLAGE 3      Reacties internet sessie

Hieronder zijn vijf beslispunten opgenomen die bepalend zijn voor de uiteindelijke vorm van het toezichtmodel voor de kansspelmarkt. De keuze van deze beslispunten is gebaseerd op de panelbijeenkomst op 21 november 2002 en de bijeenkomst van de Begeleidingscommissie op 2 december 2002.

U kunt bij ieder beslispunt uw voorkeur weergegeven, door het betreffende vakje aan te klikken. Daaronder is ruimte voor de motivering van uw keuze. Wij willen u met klem verzoeken uw motivatie (beknopt) weer te geven, zodat uw reactie goed kan worden beoordeeld. Inmiddels zijn ook de eerste reacties geplaatst. U kunt ook op deze reacties reageren. Vul uw naam en de naam van uw organisatie in. Indien u wenst dat uw reactie anoniem wordt weergegeven, dan kunt u dit aangeven.

De site zal tot en met maandag 23 december online blijven!

### Bestuurlijke inbedding

Welke bestuurlijke inbedding van het nieuwe toezichthoudende orgaan heeft uw voorkeur?

#### **Inspectiedienst**

Een landelijk georganiseerde, van overheidswege op departementaal niveau ingestelde toezichthouder die primair (maar niet noodzakelijkerwijs alleen maar) belast is met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving op een bepaald beleidsterrein. Een inspectiedienst is onderdeel van het departement.

#### **Reacties met betrekking tot het inspectiedienst:**

1.1.1 *'Kansspelen vormen een zeer dynamisch en politiek gevoelig terrein. De Minister moet in staat zijn in korte en direct werkende lijnen aanwijzingen te kunnen geven met betrekking tot de uitvoering van het toezicht op de kansspelen.'*

1.1.2 *'Nadruk komt aldus te liggen op (bestuurlijke) handhaving - de nieuwe toezichthouder kan aldus 'smoel' krijgen - meer dan als agentschap. Politieke sturing zal in dit dossier onvermijdelijk blijven, daarom deze optie als voorkeur boven ZBO. In de praktijk blijken inspectoraten redelijk zelfstandig te kunnen opereren. In een later stadium is omvorming tot ZBO mogelijk, na uitkristallisering van de nieuwe wet- en regelgeving. Wel kan desbetreffend departement geen 'aandeelhouder' of begunstigde zijn van kansspelorganisaties.'*

1.1.3 *'Toezicht en handhaving behoren tot de directe taak van de overheid. Gelet op het kabinetsstandpunt geniet het de voorkeur om dit bij het Ministerie van Justitie te beleggen, waarbij directe aansturing mogelijk is. Het gaat daarbij mijns inziens om een inspectiedienst van beperkte omvang, waarbij ondersteuning wordt verleend vanuit andere overheidsorganisaties.'*

1.1.4 *'Korte lijnen en de in eerste instantie noodzakelijke politieke sturing en inbedding zijn argumenten om (tijdelijk) te kiezen voor een inspectiedienst. Op langere termijn zou, indien dan wenselijk wordt geacht, redelijk eenvoudig overgegaan kunnen worden naar een ZBO.'*

1.1.5 *'Het lijkt efficiënt en effectief om de expertise m.b.t. kansspelen op één punt te bundelen. Gebeurt dit binnen een departement dan heeft dit wel het bezwaar dat er onbedoelde*

*bemoeyenis met de bedrijfsvoering door de kansspelaanbieders ontstaat.'*

### **Agentschap**

Een interne (binnen een departement) vorm van verzelfstandiging; een agentschap is een onderdeel van het ministerie, waarvoor een afwijkend comptabel (financieel) beheer wordt gevoerd.

#### **Reacties met betrekking tot het agentschap:**

*1.2.1 'Uit het oogpunt van een scheiding beleid, uitvoering en toezicht kan het de voorkeur verdienen, een ZBO in te richten. De voordelen van een extern gepositioneerde toezichthouder moeten echter opwegen tegen de nadelen van een beperking van de ministeriele verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijk moet juist op het terrein van de kansspelen, gelet de op (kwetsbare) belangen, zwaar ingekleed zijn. Daarbij geldt dat, naarmate de toezichthouder verder van de minister staat, de beleidskaders en wettelijke normen meer uitgekristalliseerd moeten zijn.'*

*>> 'Eens, maar de ervaring leert dat er 'verschil van inzicht' kan bestaan tussen die ministeriele verantwoordelijkheid en de 'ondernemersbelangen' van de vergunninghouders. Gekend is de opmerking dat door de vergunninghouders in een dergelijke setting onvoldoende antwoord kan worden gegeven aan illegaliteit (denk aan Internet) of buitenlands aanbod. Niet dat dit met een ZBO niet mogelijk is, maar de politieke angel is dan wel meer uit het dossier.'*

*1.2.2 'Een agentschap heeft duidelijk niet mijn voorkeur.'*

### **ZBO**

Bij zelfstandige bestuursorganen gaat het om (rechts)personen die hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan ministers. Zij oefenen de hen toegekende bevoegdheden zelfstandig uit. Wel staan zij vaak in enigerlei vorm onder (bestuurlijk) toezicht van de Minister op wiens terrein zij werkzaam zijn. Dat betekent meestal dat hun besluiten bij koninklijk besluit vernietigd kunnen worden.

#### **Reacties met betrekking tot het ZBO:**

*1.3.1 'De vraag is of dit model passend is binnen de nog altijd vaag uitgewerkte beleidskaders inzake kansspelen'*

*>> 'Onder de huidige omstandigheden mee eens, echter de zbo krijgt vorm aan de hand van nieuw kansspelbeleid.'*

*>> 'In theorie klopt dat, maar wat gaat er in de praktijk na 220103 gebeuren?'*

*1.3.2 'Een ZBO zal minder zijn oren laten hangen naar de politieke waan van de dag. De landelijke vergunninghouders zijn gebaat bij een bestendig en duidelijk kansspelbeleid. Voorts valt te verwachten dat met de komst van een ZBO sneller besluiten wordt genomen, zodat eerder duidelijkheid ontstaat voor de vergunninghouders.'*

*>> 'Zeker eens! Niettemin nog wel de waarschuwing dat met een breed takenpakket er ook minder wenselijke prioriteiten in de activiteiten worden gesteld (oftewel makkelijke dingen voor moeilijke)'*

*>> 'Zowel beleidsmatig als financieel blijven er dwarsverbanden bestaan tussen zbo en het verantwoordelijk ministerie. De bestendigheid en bureaucratie zal voelbaar blijven.'*

*>> 'Sterk agentschap of inspectiedienst - toch meer op afstand van het kerndepartement / de beleidsdirecties - kan ook besluitvaardig zijn. Wel een punt dat bij 'inspectiedienst' de nadruk op handhaving ligt en minder op de bestaande vergunninghouders.'*

*>> 'Deze laatste zin is een interessante; moet het toezicht op nieuwelingen en lokalen vs bestaande (o.a.*



*Holland Casino en Staatsloterij) dan (toch) gesplitst?'*

*1.3.3 'Voorkeur voor een ZBO vanwege financiële belangen betrokken ministeries, uitgewogen oordeelsvorming, slagkracht en expertise.'*

*>> 'Zowel beleidsmatig als financieel blijven er dwarsverbanden bestaan tussen zbo en het verantwoordelijk ministerie. De bestendigheid en bureaucratie zal voelbaar blijven.'*

*>> 'Alleen argument 'financieel belang' lijkt me valide (zie OPTA - KPN), uitgewogen oordeelsvorming, slagkracht en expertise kan ook bij agentschap of inspectiedienst worden ontwikkeld.'*

*1.3.4 'Enerzijds is onafhankelijk toezicht de meest evenwichtige vorm. Anderzijds zal het functioneren van zo'n toezichtsorgaan afhankelijk zijn van de financiering door de overheid waardoor er vraagtekens blijven bij de mate van onafhankelijkheid.'*

*>> 'Dan rest niets anders dan het toezicht op te dragen aan de per definitie onafhankelijke instituten politie en OM.'*

*>> 'Strikt onafhankelijk toezicht betekent ook overgeleverd zijn aan de prioriteitstelling, waarvan het verleden heeft aangegeven dat er dan voor kansspelen weinig aandacht is weggelegd. Het blijkt alleen te lukken als er een speciale opdracht is.'*

*1.3.5 'Mede gezien de reeds genoemde goede argumenten met voor- en nadelen lijkt een ZBO op langere termijn een goed model. Op korte termijn zou, uitgaande van een uitgekristaliseerd kansspelbeleid, een inspectiedienst uit beleidsmatige en aansturingsoverwegingen voordelen hebben. Als de tijd daar rijp voor wordt geacht kan een "onafhankelijk" ZBO de taak overnemen.'*

*1.3.6 'Een ZBO lijkt een heilzame manier om zowel de expertise te bundelen, als om afstand te bewaren tot de waan van de dag in de politiek.'*

## **Taken**

Opgemerkt wordt dat het uitvoeren van bestuursrechtelijk toezicht reeds tot de taken van het nieuwe orgaan wordt gerekend. Het gaat hier om aanvullende taken. Onder toezicht wordt in dit verband verstaan: het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

**Welke van de onderstaande taken zou naar Uw mening onderdeel moeten uitmaken van het takenpakket van het nieuwe toezichthoudende orgaan?**

(meerdere antwoorden mogelijk)

## **Vergunningverlening**

Onder vergunningverlening wordt hier mede verstaan alle overige soorten bestuurlijke toestemming voor individuele gevallen, zoals vrijstelling, ontheffing, toestemming, etc.

### **Reacties met betrekking tot vergunningverlening:**

*2.1.1 'Dit brengt nogal wat wetswijzigingen met zich mee.'*

*>> 'Mee eens.'*

*>> 'En hoe lang gaat dat niet duren?'*

*2.1.2 'Kijkend naar HC - en als de WODK wordt veranderd, kan dit een voordeel zijn voor*

*eenmalige kansspelacties in het kader van marketing: nu is onduidelijk/onzeker en zelfs niet mogelijk om ontheffing of toestemming te vragen. Eén aanspreekpunt lijkt mij efficiënt en verschaft kansspelaanbieders duidelijkheid.'*

>> 'Niet mee eens.'

2.1.3 'Vergunningverlening is ipso facto taak van regulator.'

>> 'Mee eens.'

2.1.4 'De vergunningverlening vloeit rechtstreeks uit de taken van een inspectiedienst voort.'

2.1.5 'Het verlenen van een vergunning en het toezicht daarop kunnen volgens mij het meest efficiënt worden ingericht wanneer zij bij dezelfde organisatie liggen. Binnen deze organisatie zou er een duidelijke functiescheiding tussen de twee taken aanwezig moeten zijn.'

>> 'Volledig mee eens.'

2.1.6 'Bij voorkeur niet belast met de vergunningverlening. Houd de verlening en het toezicht uiteen waardoor wordt voorkomen dat "eigen" vergunningen worden gecontroleerd.'

>> 'Indien er binnen de organisatie een duidelijke functiescheiding is zou dit in theorie (en ook in de praktijk) goed moeten kunnen functioneren.'

2.1.7 'Dit hangt nauw samen met de positionering van de nieuwe toezichthouder, nu de doelstelling van het kansspelbeleid zich lijkt te verschuiven naar het beheersen en reguleren van het aanbod. Indien de nieuwe toezichthouder dicht bij de minister staat, zou vergunningverlening tot de taken kunnen behoren. Indien de nieuwe toezichthouder ver van de minister staat, dient vergunningverlening niet tot de taken te behoren.'

>> 'Wat mij betreft verleent de minister de vergunning en stelt de regels op advies van het gespecialiseerd orgaan en laat verder de zaken daaraan over, inclusief handhaving.'

### **Technisch toezicht**

Onder technisch toezicht wordt het toezicht met betrekking tot de technische eisen verstaan, zoals dat nu door o.a. Verispect wordt uitgeoefend.

#### **Reacties met betrekking tot technisch toezicht:**

2.2.1 'Het technisch toezicht kan in de praktijk worden gedelegeerd aan een derde.'

>> 'Kan wel maar of dit nu zo handig is voor de vergunninghouders om tig verschillende diensten met verschillende meningen over de vloer te krijgen. Mooi voorbeeld de verschillen tussen bouw- en woningtoezicht versus toezicht door de brandweer. Van de een moet de deur naar buiten open en van de ander naar binnen!'

>> 'Mee eens.'

>> 'Begrijp ik het goed dat in jullie opvattingen DUS de technisch inspecteurs lid zijn van het te vormen College? Levert nu dat net niet de discussie op dat de capaciteit voor technische controle (veel) te klein is, waardoor naleving een dode letter wordt?'

>> 'Mits de specificaties duidelijk zijn kan technisch toezicht worden uitbesteed onder verantwoordelijkheid van het toezichthoudend orgaan.'

2.2.2 'Deze taken kunnen naar het orgaan worden overgeheveld: het orgaan neemt hiermede de rol over van het departement EZ. Lijkt mij geen probleem.'

>> 'Kan wel maar of dit nu zo handig is voor de vergunninghouders om tig verschillende diensten met verschillende meningen over de vloer te krijgen. Mooi voorbeeld de verschillen tussen bouw- en woningtoezicht versus toezicht door de brandweer. Van de een moet de deur naar buiten open en van de ander naar binnen!'

>> *'De rol van EZ als opdrachtgever – dus mee eens.'*

### 2.2.3 *'Alles onder één dak'*

>> *'Mee eens.'*

>> *'Dat zal een flink dak worden; en kan dat ook bij het inspectiedienst. (Ik weet het niet).'*

2.2.4 *'Geen technisch toezicht. Immers het verzamelen, analyseren, interpreteren en toetsten van technische informatie ter voorbereiding op oordeels- en besluitvorming is van een andere inhoudelijke orde dan waar een ministerie zich op richt.'*

>> *'Dat bedoel ik.'*

2.2.5 *'Meer een negatieve motivering: ik zie geen reden waarom dit bij een overheidsorgaan buiten het toekomstig orgaan zou moeten liggen. Een externe, meer private partner die het toezichthoudend orgaan in kan huren om door het toezichthoudend orgaan vastgestelde eisen te controleren kan mijn inziens ook.'*

2.2.6 *'Alle vormen van toezicht onder een dak onder een handhavingsbeleid. Gescheiden toezicht alleen slagvaardig bij integrale benadering en gemeenschappelijke doelstelling. We kennen de problemen op dit gebied.'*

2.2.7 *'Technisch toezicht moet 'vallen onder' de nieuwe toezichthouder. Deze hoeft dat niet noodzakelijkerwijs ook zelf uit te voeren - uitbesteding (zoals EZ nu doet bij de speelautomaten) kan prima.'*

>> *'Inderdaad lijkt mij dat verantwoording en uitbesteding van de uitvoering goed samen kunnen. Heeft als voordeel dat je geen dure "technische" organisatie hoeft te onderhouden en slechts inhuurt wanneer dit nodig is.'*

2.2.8 *'Uitgaande van een inspectiedienst met een beperkte omvang, kan het technisch toezicht worden uitbesteed aan bijv. Verispect, maar ook kan gebruik worden gemaakt van het landelijk netwerk van kansspelspecialisten van politie en belastingdienst die spelen kunnen beoordelen.'*

2.2.9 *'Gelet op de (zeer) specifieke deskundigheid (speelautomaten, internet, etc) kunnen voor de uitvoering van het technisch toezicht overeenkomsten met een derde partij worden afgesloten.'*

## **Advisering**

Advisering aan (decentrale) overheden in het kader van beleid(svoorbereiding) en uitvoering (b.v. vergunningverlening). Indien advisering naar Uw mening deel uit dient te maken van het takenpakket, wilt U dan aangeven of deze advisering uit eigen beweging of slechts op verzoek dient plaats te vinden?

2.3.1 *'De vraag is wat de kracht van deze adviezen zal zijn.'*

2.3.2 *'Zoals het nu ook is geregeld: uit eigen beweging en op verzoek.'*

2.3.3 *'Dit wordt gezien als 'service uit eigen beweging'.'*

2.3.4 *'In ieder geval zou het orgaan moeten adviseren aan de Rijksoverheid over kansspelbeleid. Dit advies zou op eigen initiatief plaats kunnen vinden.'*

2.3.5 *'Bij bestuursrechtelijke handhaving hoort advisering. De toezichthouder zal zijn gebonden'*

*aan het rapporteren van misstanden aan het bevoegde bestuursorgaan tbv bestuursdwang. Om nutteloos rapporteren te voorkomen dient een handhavingprotocol worden opgesteld.'*

*2.3.6 'Advisering binnen het Ministerie van Justitie en andere overheidsorganisaties. Gegevensuitwisseling formeel regelen. Advisering uit eigen beweging moet kunnen (signalen uit het veld).'*

*2.3.7 'Het nieuwe toezichthoudend orgaan zou op verzoek advies kunnen verlenen (en zo als kenniscentrum kunnen dienen).'*

*>> 'Als de deskundigheid ligt bij het orgaan, dan dient er breed geadviseerd te (kunnen) worden. De huidige taakomschrijving van het College van toezicht op de kansspelen leidt ertoe dat verzoeken worden afgewezen of doorgestuurd.'*

### **Relatie met decentrale overheden**

Opgemerkt wordt dat de taken en bevoegdheden op het gebied van het locatiebeleid voor speelautomaten op decentraal niveau blijven berusten. Het gaat hier om de relatie met decentrale overheden bij de lokale kansspelen (winkelweekacties, lokale bingo's, rad van avontuur, vogelpiekspel en kleine prijsvragen).

**Welke vormen van tweedelijns toezicht dient het nieuwe orgaan naar Uw mening uit te oefenen?** [Tweedelijns toezicht: het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de toezichtstaak door een ander / hoger bestuursorgaan]  
(meerdere antwoorden mogelijk)

Het **controleren** of de taken op het gebied van toezicht door het decentrale orgaan adequaat en effectief worden uitgeoefend

### **Reacties met betrekking tot controle:**

*3.1.1 'Motivering: uniformering van regelgeving en beleid, zeker in het geval van een ZBO.'*  
*>> 'Draagt hiertoe bij.'*

*3.1.2 'Controleren in die zin dat het zich beperkt tot informatie verzamelen, daarover rapporteren en eventueel adviseren.'*  
*>> 'Mee eens.'*

*>> 'Reactie 3.1.2 aansprekend, maar wellicht vergt een geloofwaardig kansspelbeleid - met name op het terrein van de speelautomaten - net een stap meer. Altijd meteen een klap uitdelen hoeft de tweede lijnstoezichthouder natuurlijk niet. Als extra stap een sanctionerende bevoegdheid richting gemeenten gaat redelijk ver. Geven van aanwijzingen is optie (maar bestuurlijk waarschijnlijk onhaalbaar).'*

*3.1.3 'Dit is nodig om aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister handen en voeten te geven. Bovendien wordt langs deze weg een uniforme interpretatie van wet en regelgeving bereikt en een uniforme wijze van uitoefening van toezicht.'*

*3.1.4 'Als prioriteit wordt toegekend aan de handhaving van kansspelen dienen hiertoe (volume) afspraken worden gemaakt met de lokale overheid. Op afspraken dient controlling plaats te vinden. Een taak die door het orgaan kan worden uitgevoerd. Trends en ontwikkelingen binnen de branche worden hierdoor eerder geconstateerd.'*

3.1.5 *'Interessant, maar waarschijnlijk bestuurlijk/politiek niet haalbaar.'*

3.1.6 *'Van de lagere overheden kan niet worden verwacht dat zij zelf beschikken over voldoende specialisten op het gebied van kansspelen. Het van hogerhand controleren van de lagere overheden kan beter worden omgezet in het adviseren en door specialisten laten bijstaan.'*

Het geven van **aanwijzingen** door het orgaan aan lagere overheden (n.a.v. de constatering dat het toezicht door de lagere overheid onvoldoende is)

**Reacties met betrekking tot aanwijzingen:**

3.2.1 *'Motivering: uniformering.'*

3.2.2 *'Het orgaan kan hierbij een duidelijke rol spelen op het gebied van tegengaan van de illegaliteit.'*

>> *'De handhaving van herkenbare illegaliteit blijft ook naar de toekomst een eindverantwoordelijkheid van het OM. Er dienen afspraken worden gemaakt op welke wijze de toezichthouder participeert bij het opsporen van strafbare gedragingen. Uit het oogpunt van expertise c.q. uit eigen verantwoordelijkheid.'*  
>> *'Deze rol kan ook bestaan bij de legale aanbieders.'*

3.2.3 *'Is noodzakelijk om aan het hier bovenstaande handen en voeten te geven.'*

3.2.4 *'Nee, is een verantwoordelijkheid van de regulator.'*

**Goedkeuringsbevoegdheid** van het orgaan voor besluiten van decentrale overheden

**Reacties met betrekking tot goedkeuring:**

3.3.1 *'Invoering hiervan leidt tot administratieve rompslomp en veel kosten.'*

3.3.2 *'Leidt in de praktijk doorgaans tot vertraging en bureaucratie.'*

**Vernietigingsbevoegdheid** van het orgaan voor besluiten van decentrale overheden

**Reacties met betrekking tot vernietiging:**

3.4.1 *'Vloeit voort uit de controle bevoegdheid'*

Het **in de plaats treden** door het nieuwe orgaan met betrekking tot de taken van decentrale overheden op het gebied van toezicht op de kansspelen

**Reacties met betrekking tot in de plaats treden:**

3.5.1 *'Nee, ondersteuning is hierbij wel mogelijk op het gebied van expertise.'*  
>> *'Mee eens.'*

## **Instrumenten**

Welke instrumenten dient het nieuwe toezichthoudende orgaan, met het oog op de bovengenoemde taken, naar Uw mening te bezitten?

(meerdere antwoorden mogelijk)

### **Intrekken van de vergunning**

#### **Reacties met betrekking tot het intrekken van de vergunning:**

4.1.1 'De vraag is wat intrekking van de vergunning effectief waard kan zijn.'

4.1.2 'Geen Vergunningintrekking. Dit zou het orgaan te veel macht geven: veeleer lijkt het mij dat ten minste twee organen een dergelijk vergaand besluit kunnen nemen: er staat wat dat betreft te veel op het spel.'

4.1.3 'Vergunningintrekking is ipso facto taak van een regulator'

4.1.4 'Scheiding van vergunningverlening en toezicht houdt miz tevens in dat de verlenende instantie ook verantwoordelijk is voor de intrekking. Adviserend in dit kader oke maar niet zelfstandig intrekken.'

4.1.5 'Sine dubio.'

4.1.6 'Weinig effectief. Intrekking van de vergunning bij de vaste vergunninghouders is een te zwaar middel. Bij incidentele aanbieders is de intrekking van één vergunning niet zinvol. Voor kleine kansspelen is geen vergunning vereist.'

4.1.7 'Als voor vergunningverlening door de nieuwe toezichthouder wordt gekozen, zou deze toezichthouder ook de mogelijkheid moeten hebben de vergunning in te trekken. De vraag naar de proportionaliteit en effectiviteit van de intrekking staat in beginsel los daarvan.'

>> 'Maar wie beantwoordt deze vragen dan?'

4.1.8 'Afhankelijk van de aanbieder en situatie zou het in een zeer beperkt aantal gevallen een bijdrage kunnen leveren. Voor de "vaste aanbieders" zou een dergelijk middel op het niveau inspectiedienst/ZBO een veel te zwaar middel zijn. Het lijkt me dat het instrumentarium derhalve wel tot de beschikking moet staan, doch dat de reikwijdte vooraf al beperkt moet worden.'

**Toezicht op de naleving** (inlichtingenvordering, inzagevordering, plaatsen dan wel woningen betreden zaken of vervoersmiddelen onderzoeken, medewerkingsplicht).

#### **Reacties met betrekking tot toezicht op de naleving:**

4.2.1 'Een en ander is reeds geregeld in onze Beschikking casinospelen.'

4.2.2 'Dit is standaard volgens de Awb.'

>> 'Mee eens.'

4.2.3 *'Het huidige toezicht is bij de bestuursrechtelijke handhaving te veel afhankelijk van strafvorderlijke mogelijkheden. Zonodig dienen de "dwangmiddelen" verder uitgebreid.'*  
>> *'Laten we het kansspelveld svp niet uitroepen tot proefvelden van juridische noviteiten!'*

4.2.4 *'Het gaat bij de voorgestelde bevoegdheden om middelen die niet bij een dergelijk inspectiedienst horen. Degene die administratief- en bestuursrechtelijk en de opsporing voor hen kunnen gaan verzorgen hebben die bevoegdheden al (AWB, WED en AWR). Deze bevoegdheden kunnen worden gebruikt tegen iedere aanbieder die zich niet aan de voorschriften houdt.'*

## **Bestuursdwang**

### **Reacties met betrekking tot bestuursdwang:**

4.3.1 *'Bestuursdwang moet zich uitbreiden tot intrekken van de exploitatievergunning van de horecagelegenheid. Dit maakt bestuurlijke boete overbodig.'*

4.3.2 *'Voor onderstaande maatregelen geldt dat zij niet mogen worden ingezet tegen de bestaande vergunninghouders. Er zijn geen redenen aanwezig dat de landelijke vergunninghouders een arsenaal aan wapens op zich krijgt gericht. Een en ander veronderstelt dat wij niet "braaf" zijn geweest. HC is - en mag gezien worden - als een normaal opererend bedrijf. Aanwijzingen volstaan wat ons betreft. Maatregel uitsluitend in te zetten tegen speelgelegenheden/organisaties en natuurlijke personen die opereren zonder vergunning.'*  
>> *'Niet mee eens.'*

>> *'Punt is niet onbegrijpelijk, de bestuursrechtelijke mogelijkheden om ongewenste uitwassen aan te pakken moeten niet als automatisme ingezet worden tegen de landelijke vergunninghouders. Verstandige toezichthouder zal dat ook niet doen. Maar ook landelijke vergunninghouders kunnen (in theorie) fors over de scheef gaan. Totaal apart regime lijkt me daarom onwenselijk.'*

>> *'Mijn inziens mag er op dit punt geen enkel onderscheid gemaakt worden tussen bevoegdheden ten aanzien van vaste en andere (al dan niet illegale) vergunninghouders. Dat er in de praktijk t.a.v. de vaste vergunninghouders zorgvuldig mee om gegaan moet worden spreekt voor zich.'*

>> *'Hier ligt nogal een relatie met de handhaving. Nu kunnen partijen zonder vergunning straffeloos doen waar vergunninghouders van worden weerhouden. Zo lang een dergelijke situatie voortduurt, is onderscheid in behandeling wel op zijn plaats.'*

4.3.3 *'Er is al eerder gesproken over de zgn. 'schuif' tussen strafrecht en bestuursrechtelijke handhaving. Deze 'schuif' zou zo ver mogelijk van het bestuursrecht af geschoven moeten, dus zo veel mogelijk bestuursrechtelijke handhaving en zo min mogelijk strafrechtelijke handhaving en afhankelijkheid van het OM. Animo voor strafrechtelijke handhaving bij politie/OM sinds jaar en dag gering, vanwege prioriteitsstelling, complexiteit enz. enz. [Laat me niet over legitimiteit daarvan uit.] Dat impliceert 'full-swing' bevoegdheden voor de bestuurlijke toezichthouder.'*

4.3.4 *'Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal het primaat komen te liggen bij bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving. Dit vraagt een adequaat instrumentarium, dat op alle vergunninghouders (en niet-vergunninghouders, lees: illegale aanbieders), op zowel centraal als decentraal niveau van toepassing zal zijn. Gezien de grote diversiteit van overtredingen van de Wodk, dient bestuursrechtelijk voor het volledige arsenaal (dus zowel de punitieve als de reparatoire sancties) te worden gekozen.'*

>> *'Hela, gaat hier geen konijn in een hoed die er straks weer wordt uitgetoverd? Dat er nu een wens is om meer bestuurlijk/bestuursrechtelijk op te treden, omdat er in het verleden onder een nagenoeg nihil prioriteitstelling geen effect uit de strafrechtelijke middelen is gekomen, mag niet vooraf leidend zijn voor*

*de nieuwe opzet. Wens en werkelijkheid moeten (zeker in deze Kersttijd) toch gescheiden blijven!*

## **Dwangsom**

### **Reacties met betrekking tot dwangsom:**

4.4.1 *'Zie hetgeen is opgemerkt onder bestuursdwang. Maatregel uitsluitend in te zetten tegen speelgelegenheden/organisaties en natuurlijke personen die opereren zonder vergunning.'*

>> *'De beschikking hebben over het instrumentarium dwangsom houdt nog niet in dat het ook daadwerkelijk tegen de vaste vergunninghouders wordt gebruikt. Het lijkt mij niet wenselijk dit, al is het alleen maar uit het oogpunt van rechtsgelijkheid, op voorhand uit te sluiten.'*

4.4.2 *'Full-swing' bestuurlijk toezicht.'*

## **Bestuurlijke boete**

### **Reacties met betrekking tot bestuurlijke boete:**

4.5.1 *'Liever geen bestuurlijke boete. Overwogen kan worden de bestuurlijke transactie in te voeren (zoals dit bij milieuhandhaving op basis van de WED gebeurt. Strafrecht kan dan als ultimum remedium dienen.'*

>> *'Mee eens.'*

>> *'In de praktijk blijkt inderdaad het instrumentarium bestuurlijke boete vaak niet, of niet goed te functioneren.'*

4.5.2 *'Zie hetgeen is opgemerkt onder bestuursdwang. Omdat bestrijding van criminaliteit een der pijlers is van het kansspelbeleid moeten bovengenoemde maatregelen en de bestuurlijke boete uitsluitend ingezet worden tegen speelgelegenheden/organisaties en natuurlijke personen die kansspelen aanbieden zonder vergunning. De op te leggen boete moet daarbij bijzonder hoog zijn, vanwege het afschrikwekkende effect.'*

>> *'Niet mee eens.'*

4.5.3 *'Dit is de enige effectieve maatregel.'*

>> *'Dit valt in de praktijk nogal tegen. Bij legale ondernemingen kan het met heel veel energie succesvol zijn. Bij illegaliteit echter bijna nooit. Dit houdt echter niet in dat het middel niet ter beschikking moet staan, immers er zijn mogelijk toepasbare situaties.'*

4.5.4 *'Bestuurlijke boetes zijn nodig om een op de aard van de normschending afgestemde impuls tot normconform gedrag te geven. In de huidige situatie bestaan tussen een vriendelijke verzoek om het niet meer te doen enerzijds en een vergunningintrekking anderzijds (bijna) geen middelen.'*

4.5.5 *'Zou tot de mogelijkheden kunnen behoren, gelet op de wens tot verlichting van de werkdruk bij het OM. Gelet op de taak van de decentrale overheden bij toezicht en handhaving lijkt mij dat ook daar het instrument van bestuurlijke boeten moet komen. Dit kan ook in de plaats komen van het eerder voorgestelde intrekken van vergunningen. Strafrecht als vangnet.'*

4.5.6 *'De bestuurlijke transactie lijkt een succesvol, nieuw instrument, dat ook op het terrein van de kansspelen gebruikt zou kunnen worden. De bestuurlijke transactie lijkt voornamelijk inzetbaar tegen 'kleine' overtredingen van de (kansspel)regelgeving. Het lijkt mij daarom zinvol*



*de bestuurlijke transactie naast de bestuurlijke boete te laten bestaan (bv door een maximum bedrag aan de transactiemogelijkheid te verbinden).'*

### **Verhouding tot het strafrecht**

**Wat zou naar Uw mening de verhouding tot het strafrecht moeten zijn ingeval de bestuurlijke boete wordt ingevoerd?**

#### **Model A**

Indien voor een feit een bevoegdheid voor het orgaan bestaat een bestuurlijke boete op te leggen bestaat er geen mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om via het strafrecht tegen dit feit op te treden. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete wordt een 'vaste' boetelijst gehanteerd. (Model A volgens de commissie Kortmann)

#### **Reacties met betrekking tot Model A:**

5.1.1 *'Liever geen bestuurlijke boete. Als de bestuurlijke boete wel wenselijk is geen dubbele strafbaarstelling. Bestuurlijke boete is een eigen domein, los van het strafrecht.'* '  
>> *'Niet mee eens.'*

5.1.2 *'Van strafrechtelijke handhaving valt weinig te verwachten.'*  
>> *'Niet mee eens. De huidige situatie doet dit voorstellen. Ontmanteling van illegale organisaties en het daarbij behorende strafrechtelijk onderzoek leveren juist een bijdrage aan een adequate handhaving mits in de juiste en afgewogen volorde gehanteerd.'*  
>> *'Pas op; als hier het beeld wordt geschetst dat het allemaal in handhavingsland toch wel meevalt....'*

5.1.3 *'Deze vaste lijst zou wel in overleg met het OM (College van PG's) door de toezichthouder moeten worden vastgesteld waarmee de verschillende bevoegdheden en taken ('wie treedt tegen welke daad op en hoe wordt deze daad gesanctioneerd') duidelijk zijn vastgelegd - als dat al niet in de wet is gebeurd.'*

5.1.4 *'Het lijkt mij noodzakelijk om het strafrecht als vangnet te gebruiken als een bestuurlijke boete niet helpt. Een eenmaal gemaakte keuze in een casus is definitief (una via). Een vaste boetelijst geeft uniformiteit. Let er op dat de boete en het illegaal verkregen voordeel wel in evenwicht is.'*

5.1.5 *'Una via. Er zou bijvoorbeeld, net zoals bij belastingzaken, per case vooraf besloten kunnen worden welk instrumentarium (als meest effectieve middel) gekozen wordt.'*

#### **Model B**

Voor een feit bestaat zowel de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boeten door het orgaan, als de mogelijkheid voor het OM via de strafrechtelijke weg op te treden. Er is echter wel een anti-cumulatiebepaling opgenomen. Voor wat de bestuurlijke boete betreft geldt een maximumbedrag. (Model B volgens de commissie Kortmann)

#### **Reacties met betrekking tot Model B:**

5.2.1 *'Bestuurlijke boetes dienen om direct norm-conform gedrag te bewerkstelligen (directe werking). Strafrechtelijke sancties zijn daarnaast nodig om aan de maatschappij aan te geven dat het vertoonde gedrag maatschappelijk onaanvaardbaar is(werking op langere termijn).'*

5.2.2 *'Dit sluit het hanteren van strafvorderlijke middelen uit. Men dient zich te realiseren dat niet alle overtreding/misstanden op eenvoudige wijze zijn aan te tonen. Vaak is strafrecht faciliterend. In een later stadium kan worden besloten tot een "schuldigverklaring" zonder strafoplegging. Hiermee behoud je de mogelijkheid om illegale producten te onttrekken aan het verkeer.'*

5.2.3 *'Samenloop is niet mogelijk. Let op sfeerovergang bij de uitoefening van het toezicht. Maximumbedrag voor boete kan meebrengen dat bij veel illegaal voordeel de boete op de koop toe wordt genomen.'*

5.2.4 *'Voortbordurend op mijn opmerking bij de bestuurlijke transactie, lijkt een systeem transactie-boete-strafrecht het overwegen waard.'*