

Vergaderjaar 2011–2012

32 264

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 8 november 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat voorgesteld wordt om een kansspelautoriteit in te stellen. Zij hebben echter nog wel een aantal vragen onder meer wat betreft het handhavingsinstrumentarium van de voorgestelde kansspelautoriteit.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en steunen de instelling van een kansspelautoriteit. Deze leden hebben daarover nog wel enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling van het voorstel kennisgenomen. Deze leden steunen een kansspelbeleid waarin het voorkomen en aanpakken van misstanden zoals witwassen en kansspelverslaving een belangrijke rol spelen. Zij ondersteunen ook de instelling van een kansspelautoriteit die effectief uitvoering en handhaving van de kansspelwetgeving kan verwezenlijken. Deze leden hebben nog wel enige vragen over de voorgestelde en in het vooruitzicht gestelde wetgeving en het kansspelbeleid meer in het algemeen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit.

Deze leden achten de instelling van een kansspelautoriteit een kwalitatieve verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin zowel de Minister van Veiligheid en Justitie als het College van toezicht op de kansspelen met uitvoeringstaken zijn belast, maar evenwel zonder een effectief sanctie-instrumentarium. Naar het oordeel van deze leden dient

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

voldoende toezicht op de kansspelautoriteit te worden uitgeoefend. Deze heeft immers de beschikking over vergaande bevoegdheden om een omvangrijk takenpakket uit te oefenen. In dat kader hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven de doelstellingen ervan, namelijk een verbeterd toezicht op de kansspelen, beperking van agressieve en misleidende reclame en preventie van kansspelverslaving. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is een groot aantal aspecten van de wet aan de orde geweest en over de meeste punten achten deze leden zich voldoende geïnformeerd. Zij hebben nog wel enkele vragen aangaande de heffingen en kansspelen via internet.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel 32 264. Zij beschouwen het wetsvoorstel als een stap in de goede richting. Deze leden hebben daarover wel enkele vragen.

2. Algemeen

Kan de regering bevestigen aan de leden van de **CDA**-fractie dat zij het beleid van het vorige kabinet¹ van plan is voort te zetten? Zet deze regering nog andere accenten? Zijn er nog verdergaande beleidswijzigingen? Hoe ver staat het met de voorbereiding van een meer fundamentele herziening van de Wet op de kansspelen? Is het correct dat een voorstel hiertoe medio 2012 te verwachten is?

Kan de regering aan de leden van de **ChristenUnie**-fractie uitleggen hoe de, naar aanleiding van kritiek van de Raad van State, onderstreepte verantwoordelijkheid van de minister met betrekking tot het kansspelbeleid zich verhoudt tot het onafhankelijkheidsmotief voor de oprichting van een zelfstand bestuursorgaan?

Kansspelen op internet

De leden van de CDA-fractie zouden graag ook vernemen wat de stand van zaken is rond kansspelen op internet. Is de regering van plan dit te «reguleren», dus – in elk geval ook beperkt – te legaliseren en daarmee het huidige verbod af te schaffen? Kan de regering ingaan op de hoofdlijnen van het voorgestelde beleid gericht op een mogelijk wettelijk regime voor kansspelen op het internet? Wordt hier een onderscheid gemaakt tussen Nederlandse en buitenlandse aanbieders? In de toelichting wordt een opmerking gemaakt over Europeesrechtelijke houdbaarheid van een eventueel Nederlands beleid op dit punt. In de paragraaf die specifiek op Europeesrechtelijke dimensies van nationale kansspelwetgeving ingaat, wordt vooral gewezen op de positieve mogelijkheden die het Europees recht biedt voor nationale wetgeving. Kan de regering een geactualiseerd beeld geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het Europees recht voor Nederlandse wetgeving inzake kansspelen? Hoe ver zijn de overleggen tussen de uiteenlopende lidstaten gevorderd? Welke betekenis heeft dit alles tot regulering van kansspelen op internet, aangeboden door ofwel Nederlandse aanbieders ofwel buitenlandse aanbieders?

Deze leden zijn onder meer zo geïnteresseerd in kansspelen op internet, omdat de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel vermeldt dat «kansspelen via internet van de onderzochte illegale kansspelen de hoogste spelopbrengst, de hoogste deelname, de hoogste spelfrequentie en de hoogste gemiddelde winst en het hoogste gemiddelde verlies hebben.»² Naar schatting wagen op dit moment 800 000 (!) Nederlanders

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 1.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 5.

regelmatig een gokje op verschillende buitenlandse goksites, websites die geen vergunning hebben van de Nederlandse overheid, constateren deze leden. Kan de regering ingaan op de daadwerkelijke mogelijkheden om het deze aanbieders onmogelijk te maken zich op Nederlandse deelnemers te richten? Op welke manier wordt op dit moment hiertegen opgetreden? Ressorteert dit ook effect? Kan de regering ingaan op de taak van de nieuw op te richten Kansspelautoriteit ten aanzien hiervan?

Hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie goed begrepen dat kansspelen via internet thans nog buiten de wet op de kansspelen vallen? Hoever staat het met de aangekondigde wetgeving¹ op het gebied van de internet kansspelen? Mogen deze leden aannemen dat de kansspelen via internet in de categorie «risicovol» gaan vallen en dat er derhalve een relatief hoge heffing voor in rekening gebracht zal worden?

3. Taak en organisatie kansspelautoriteit

In de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 24 januari jl.² wordt aandacht gevraagd voor het onafhankelijk van elkaar uitvoeren door de kansspelautoriteit van de uitvoerende taak en de toezichthoudende taak. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat binnen de organisatie wordt gewaarborgd dat uitvoering en toezicht onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd.³ Kan de regering nog eens helder uiteenzetten aan de leden van de **VVD**-fractie hoe die onafhankelijkheid tussen uitvoering en toezicht wordt gewaarborgd? Wordt dit slechts vastgelegd in het bestuursreglement waarvoor de goedkeuring is vereist van de minister van Veiligheid en Justitie⁴ of zijn er ook «hardere» waarborgen?

De Raad van State heeft geadviseerd de taak van de kansspelautoriteit expliciet in de wet te verankeren. In reactie hierop heeft de regering erop gewezen dat op verspreide plaatsen in het wetsvoorstel de taak van de kansspelautoriteit voldoende blijkt. Wat is ertegen, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, om die taak toch expliciet te vermelden, gelet op het belang van de taken en de overzichtelijkheid van de wetgeving? De Raad van State heeft ook geadviseerd om naast een raad van bestuur ook een raad van toezicht in te stellen. Kan de regering aangeven waarom zij dit advies niet heeft overgenomen? Is de enige reden hiervoor de geringe omvang van de raad van bestuur en het relatief beperkt aantal fte's voor de ambtelijke staf? Deze leden vragen dit mede in het licht van de vereniging van uitvoerende en toezichthoudende taken binnen de nieuwe kansspelautoriteit (lees: de raad van bestuur). Zij kunnen deze vereniging van taken op zich goed indenken, maar enige evaluatie dan wel toezicht hierop, zou goed denkbaar zijn. Bovendien is tijdens de behandeling van het voorstel ook de «nabijheid» van de nieuwe autoriteit ten opzichte van de vergunninghouders aan de orde gesteld, waaraan de vraag van de mogelijkheid van een afhankelijkheidsrelatie werd gekoppeld. Deze leden noemen hier het risico van «capture». Is het gelet op deze twee zaken, niet nuttig toch een raad van toezicht in te stellen? Zo nee, hoe voorziet de regering dat potentiële risico's op deze twee punten het hoofd geboden kunnen worden dan wel er kritische aandacht voor blijft bestaan?

De kansspelautoriteit krijgt een veelomvattende verantwoordelijkheid die zich uitstrekt van het afgeven van vergunningen tot en met het tegengaan van verslaving, constateren de leden van de **D66**-fractie. In dit kader stelt de regering dat de kansspelautoriteit ook verantwoordelijk wordt voor de regie rond handhaving en opsporing ter zake illegaal aanbod en daartoe medewerkers op lokaal niveau laat bekijken wat de beste aanpak is voor de bestrijding hiervan. Kan de regering nader toelichten wat deze regierol

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 2.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, nr. 9.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 9.

⁴ Artikel 33d van het gewijzigd voorstel van wet: Kamerstukken I 2011/12, 32 264, A.

precies inhoudt, in het bijzonder ook ten opzichte van de zelfstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester? De Raad van State adviseerde het kabinet om een raad van toezicht in te stellen om in bepaalde gevallen het risico van schijn van belangenverstremgeling te beperken. Een in te stellen raad van toezicht zou bijvoorbeeld een goedkeuringsbevoegdheid moeten hebben ten aanzien van besluiten, alsmede een recht van voordracht voor benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van bestuur. Dit advies heeft de regering niet overgenomen omdat bij de huidige taakverdeling tussen de kansspelautoriteit en de minister belangenverstremgeling niet voor de hand zou liggen, nu de minister verantwoordelijk is en blijft voor een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid en de kansspelautoriteit zich in het bijzonder zal gaan richten op de uitvoering. Deze leden zien graag een nadere toelichting op deze stelling. Meent de regering dat (zelfstandige) bestuursorganen die met uitvoering van beleid belast worden, geen apart toezicht behoeven? En als dat zo zou zijn, is de regering dan voornemens om bij andere uitvoeringsorganen het bestaande toezicht door daartoe ingestelde raden door wetswijziging ongedaan te maken? Of is de noodzaak van een raad van toezicht, zoals de regering in de schriftelijke stukken suggereert, in het algemeen mede afhankelijk van het aantal medewerkers dat een bestuursorgaan heeft? Meent de regering voorts dat de schijn van belangenverstremgeling op geen enkele manier kan worden gewekt door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit? De regering stelt niet bevreesd te zijn dat de minister van Veiligheid en Justitie in de praktijk zal gaan functioneren als raad van toezicht. Is dit echter niet – juist door het ontbreken van een aparte raad van toezicht – erg voor de hand liggend?

4. Keuze sanctiestelsel

Wat betreft de keuze voor bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten wordt uitgegaan van de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel d.d. 31 oktober 2008¹. Over deze nota is op 23 juni 2009 plenair gedebatteerd² met de toenmalige minister van Justitie. Er zijn van de zijde van verschillende fracties, waaronder die van de VVD, kritische opmerkingen over de nota gemaakt. Onder meer is naar voren gebracht dat strafrechtelijke handhaving, of dit nu via de bestuurlijke strafbeschikking plaats vindt of via het «klassieke» strafrecht, een betere rechtsbescherming biedt dan bestuurlijke handhaving. Er is bijvoorbeeld op gewezen dat in geval van een geldboete, bij strafrechtelijke handhaving de betaling ervan wordt opgeschort, terwijl dit bij bestuurlijke handhaving niet het geval is. Tevens is erop gewezen dat in het bestuursrecht in de loop van de procedure de rechtsstrijd wordt «verdicht», in beroep door de zogenoemde «onderdelenfuik» en in hoger beroep door de zogenoemde «grondenfuik». In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vinden de leden van de **VVD**-fractie helaas niets terug waaruit zou kunnen blijken dat de regering de kritische opmerkingen van de Eerste Kamer ter harte heeft genomen. Integendeel, de nota wordt onverkort toegepast. Graag een reactie van de regering. Opgemerkt kan eveneens worden dat het strafrecht onder meer het opportuniteitsbeginsel kent en de onschuldpresumptie. Wanneer een autoriteit als de kansspelautoriteit een situatie beboet waartoe zij de wettelijke mogelijkheden heeft zonder dat de schuld of onschuld van betrokkene dan wel het betrokken bedrijf is komen vast te staan, biedt het bestuursrecht geen waarborgen voor betrokkene om te ontkomen aan mogelijke imagoschade die door de «naming» en «shaming» wordt geleden. Hoe beoordeelt de regering dit? Is zij van mening dat dit maar als «collateral damage» door de betrokkene moet worden gezien? Wie draait vervolgens op voor een eventuele schadeclaim, de staat?

¹ Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D.

² Handelingen I 2008/09, 36.

Voor de bestuurlijke boete die door de kansspelautoriteit kan worden opgelegd, wordt gekozen voor een mengvorm tussen «model A» en «model B»¹. Dit betekent dat ter zake van overtreding van vergunningvoorschriften een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, maar dat de hoogte ervan nader door de kansspelautoriteit kan worden bepaald, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Wél is er een maximale boetehoogte vastgesteld, constateren de leden van de VVD-fractie. Er komt geen rechter aan te pas om de vraag of er sprake is van overtreding van de vergunningvoorschriften te beantwoorden noch om de hoogte van de boete te bepalen, althans niet in eerste instantie. Betrokkene kan bezwaar maken en eventueel in beroep gaan, maar de boete moet meteen worden betaald. Die boete kan zelfs oplopen tot € 740 000,-, eventueel vermeerderd met 10%. Vreest de regering niet dat juist met dit systeem – zonder rechterlijke tussenkomst – de procedures over boetepleggingen eerder zullen toenemen dan afnemen, eventueel gevolgd door schadeclaims? Vreest de regering niet dat door het toekennen van zoveel «sanctiemacht» aan een niet-rechterlijk college – zie bijvoorbeeld ook de NMA en de OPTA – de transparantie van het Nederlandse sanctiestelsel onder druk komt te staan en hoe langer hoe meer «sanctiemacht» bij zbo's komt in plaats van bij de vanzelfsprekende «sanctiemacht», de staat, bij monde van het openbaar ministerie?

De leden van de **CDA**-fractie hebben ook een aantal vragen en opmerkingen aangaande de sanctiestelsels. Bewijzen de loop van de parlementaire behandeling en de wijzigingen die ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp zijn voorgesteld niet dat het onderscheid tussen «open en gesloten context» voor de keuze tussen bestuurlijke of strafrechtelijke afdoening, niet een werkbaar onderscheid is? Zijn niet de aard en ernst van de overtreding veel meer bepalend alsmede factoren van de afschrikwekkende, recidivevoorkomende werking en de daadwerkelijk punitief gevoelde kracht die er voor concrete overtreders in concrete sectoren van de toepassing van een bepaald type sanctie uitgaat? Ook de snelheid waarmee een sanctie opgelegd en ten uitvoer gelegd kan worden, lijken deze leden relevante criteria, meer dan de «open of gesloten context», hoewel die soms een indicatie kan vormen. Graag een inhoudelijke reactie hierop, mede in het licht van het voorliggende voorstel en mede als reactie op de kritische opmerkingen van de Raad van State over de «open of gesloten context» als criterium, dat naar het oordeel van de Raad onvoldoende houvast geeft. Kan de huidige regering een eigen visie op de keuze van sanctiestelsels presenteren?

5. Preventiebeleid

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over de verslavingspreventie. Hoe is volgens de regering voldoende deskundigheid van de kansspelautoriteit op het gebied van verslavingspreventie geborgd? Graag een reactie.

De leden van de **CDA**-fractie achten preventiebeleid van groot belang. Dit beleid krijgt deels gestalte door «algemeen preventiebeleid» en deels door de legale aanbieders van kansspelen een zorgplicht op te leggen tot preventie van gokverslaving. In de toelichting maakt de regering melding van uitkomsten van onderzoek die erop wijzen dat legaal aanbod illegaal aanbod verkleint.² Wanneer het totale aanbod gelijk blijft, spreekt deze constatering vanzelf: immers een deel van het aanbod wordt legaal, dus het illegale aanbod vermindert. Gaat het hier om een sterker effect? Wanneer het legale (fysieke) aanbod via gokverslavingspreventiebeleid beperkender wordt voor de speler³, dan lijkt het aannemelijk dat de speler meer zijn toevlucht gaat zoeken in anoniem en illegaal aanbod. Handhaving in die domeinen wordt dan belangrijker om het goede

¹ Voor uitleg van de modellen zie *Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 17.*

² *Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 5.*

³ *Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 7.*

preventiebeleid niet een averechts effect te laten sorteren. Hoe kijkt de regering tegen deze observatie aan? Kan de regering al iets zeggen over een mogelijk preventiebeleid bij eventueel te legaliseren internetkansspelen?

Tijdens de eerdere behandeling is ook de vraag naar de effectiviteit van preventiebeleid door aanbieders zelf aan de orde gesteld.¹ Deze leden zien inderdaad dat hoe effectiever dit beleid is, hoe minder opbrengst er is voor de aanbieder zelf. Is het toezicht houden en evalueren van dit beleid ook een taak van de nieuw op te richten kansspelautoriteit?

Wordt naast het wettelijk vastgelegde preventiebeleid voor kansspelaanbieders ook preventiebeleid via vergunningvoorschriften gehandhaafd? Kan de regering ingaan op de effectiviteit en de toekomst van preventiebeleid in het licht van het feit dat Nederland op dit moment naar schatting 40 000 gokverslaafden en 80 000 risicospelers kent?²

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen wat de juridische consequenties zijn van schending van de vastgelegde zorgplicht in het verdere wettelijke stelsel, in het bijzonder met betrekking tot aansprakelijkheid van aanbieders van kansspelen. Graag een reactie van de regering.

6. Financiering kansspelautoriteit

De jaarlijkse kosten van de kansspelautoriteit zijn bij de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer in december 2009 begroot op € 5,5 à € 6 miljoen, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Is deze raming nog correct? In de memorie van toelichting wordt gesproken van een omzetsdaling van de branche van 30%.³ Voor de komende jaren worden de inkomsten aan leges daarom geschat op € 1,2 miljoen, lezen deze leden. Hoe is de situatie thans? Is die raming nog correct? Kunnen daaruit en uit de bestemmingsheffing de geraamde kosten voor de kansspelautoriteit nog steeds bekostigd worden, of is het beeld thans iets somberder of wellicht guntiger? Stel de kosten van de kansspelautoriteit vallen hoger uit dan thans voorzien of de handhaving vereist meer inspanning dan voorzien, wordt de bestemmingsheffing voor de vergunninghouders dan verhoogd?

De financiering van de kansspelautoriteit wordt volledig door de vergunninghouders opgebracht. De bestemmingsheffing voor de Staatsloterij, De Lotto, en de goede doelen loterijen (Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij) zijn wettelijk verplicht 50% van de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen af te dragen aan het goede doel. Hierdoor worden zij zwaarder geraakt door de bestemmingsheffing dan de andere loterijen. Kan de regering aangeven hoe zij dit ziet in het licht van het maatschappelijk belang van afdrachten van deze loterijen en het convenant dat de overheid onlangs afsloot met de filantropische sector, waarin de regering heeft toegezegd om fondsenwerving voor goede doelen te faciliteren met consistente wet- en regelgeving? Is de regering met het oog hierop bereid om de bestemmingsheffing voor de bedoelde loterijen, te baseren op de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen minus de verplichte afdracht aan het algemeen belang?

De regering heeft bevestigd dat via de leges en de bestemmingsheffing de legale aanbieders (zoals De Lotto, de Goede Doelen loterijen en de speelautomatenbranche) meebetalen aan het bestrijden van het illegale aanbod.⁴ Kan de regering beargumenteren waarom zij dit gerechtvaardigd acht en dit niet ziet als een algemene overheidstaak die uit algemene middelen bekostigd moet worden? Dit mede in het licht van het feit dat de vergunninghouders ook de nieuwe kansspelautoriteit moeten financieren en daarmee alle andere taken ervan, namelijk het verlenen van vergunningen en het toezicht houden op de naleving van de regelgeving. De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich goed voorstellen dat de kosten

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 6.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 16.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 25.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 27.

van handhaving en opsporing in de toekomst fiks zullen toenemen. Blijft het voorgestelde systeem in de ogen van de regering dan nog steeds gerechtvaardigd en maakt het verschil naar gelang de aanbieders louter commercieel van aard zijn of tot de «goede doelen sector» behoren? Zijn er andere voorbeelden te vinden van situaties waarin legale spelers via specifieke betalingen meebetalen aan het bestrijden van illegale spelers op het zelfde terrein?

Op verschillende plaatsen is tijdens de behandeling de wens om tot een *level playing field* te komen van loterijen – en om internet kansspelen te reguleren – aan de orde gesteld.¹ In dit verband vragen deze leden hoe de kosten van de financiering van de nieuwe kansspelautoriteit voor de uiteenlopende typen van aanbieders uitpakken. Zij stellen deze vraag met het oog op het onderscheid tussen de louter commerciële aanbieders en de «goede doelen sector».

Het is de leden van de **GroenLinks**-fractie allereerst niet duidelijk hoe de vaste nominale bedragen die in artikel 33f worden genoemd, zich verhouden tot het in artikel 33e, eerste lid, genoemde maximum aan het totaal van de heffing. Is het niet zo dat de in artikel 33f genoemde bedragen automatisch leiden tot een totaal bedrag van opgelegde heffingen? Op welke wijze kunnen de heffingen worden verlaagd wanneer dit totaal het totaal van de kosten overschrijdt? Kunnen de heffingen ook worden verhoogd wanneer zij bij lange na niet voldoende blijken om de totale kosten te dekken? Is voor verhoging van de bedragen zoals genoemd in artikel 33f – zowel van de heffingen als van de bedragen waarover deze worden berekend – een wetswijziging noodzakelijk? Waarom is er voor gekozen de nominale bedragen in de wet vast te leggen?

Goede doelen loterijen zijn verplicht om 50% van de nominale inleg af te dragen aan het goede doel. Nu de heffing wordt berekend over de totale nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen, worden zij in vergelijking met de andere loterijen onevenredig getroffen. Waarom is er niet voor gekozen om de bestemmingsheffing te baseren op de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen, minus de verplichte afdracht aan de goede doelen? Is de regering bereid om – mede in het licht van het Convenant «Ruimte voor Geven» – alsnog te bewerkstelligen dat de verplichte afdracht aan de goede doelen buiten de heffingsgrondslag wordt gehouden? Kan dat door middel van nadere regels in een algemene maatregel van bestuur, zoals genoemd in het derde lid van artikel 33f, of is daar een wetswijziging voor nodig?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat voor risicovolle kansspelen een hogere heffing wordt berekend dan voor minder risicovolle.² Uit de bedragen genoemd in artikel 33 f kan niet direct worden afgeleid of dit het geval is, menen deze leden. Kan de regering hier wat uitgebreider op ingaan? Welke kansspelen worden als risicovol gezien, en hoe wordt het verschil in heffing precies aangebracht? Kan de regering haar antwoord wellicht illustreren met een voorbeeld waarbij zij de totale heffing die een vergunninghouder van een risicovol kansspel betaalt, vergelijkt met die van een vergunninghouder van een minder risicovol kansspel – met een vergelijkbare omzet/nominale inleg?

7. Handhaving

In de memorie van toelichting lezen de leden van de **VVD**-fractie op pagina 8 en 9 over de inrichting van de kansspelautoriteit.³ In het zesde uitgangspunt wordt bepaald dat door een grotere selectiviteit van de inspectiecapaciteit de gerichte inzet daarvan zal geschieden aan de hand van een handhavingplan met bijbehorende beleidsregels. Deze leden nemen aan dat dit handhavingplan met bijbehorende beleidsregels openbaar wordt gemaakt. Is die veronderstelling juist?

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 2.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 30.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 8–9.

Dezelfde vraag hebben deze leden met betrekking tot het handhavingsarrangement tussen kansspelautoriteit en openbaar ministerie.¹ Wordt ook dit handhavingsarrangement vervolgens openbaar gemaakt? Deze leden stellen deze vragen omdat zij van oordeel zijn dat met betrekking tot het gebruik van een handhavingsinstrumentarium, met bijbehorende beleidsregels en nadere afspraken daarover tussen kansspelautoriteit en openbaar ministerie, er maximale helderheid voor burger en bedrijfsleven dient te bestaan. Datzelfde geldt overigens ook ten aanzien van de beleidsregels over de taakuitoefening door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, die mogelijkerwijs door de minister van Veiligheid en Justitie worden vastgesteld.

De leden van de **PvdA**-fractie maken er zich zorgen over dat de regering weinig aandacht lijkt te hebben voor de handhaving van de kansspelwetgeving. Graag zouden zij vernemen of deze indruk juist is en, zo ja, waarom de regering handhaving minder aandacht geeft. Verder ontvangen deze leden graag informatie over welke handhavingsinstrumenten – bijvoorbeeld om het illegale online gokaanbod aan te pakken – de kansspelautoriteit krijgt.

Kan de regering aangeven aan de leden van de **CDA**-fractie wat de stand van zaken is ten aanzien van de zwarte lijst van illegale kansspelaanbieders voor Nederlandse banken? Welke andere acties stelt de regering zich voor dat de nieuwe kansspelautoriteit of andere handhavingsautoriteiten gaan ondernemen om illegale kansspelen op te sporen en tegen te gaan?² Welke rol blijft bij de handhaving nog over voor de Belastingdienst?

Wat de strafrechtelijke handhaving betreft, meldt de toelichting dat «de verschillende afdoeningsvormen voor strafbare feiten (...) tijdens het wetgevingstraject verder [zullen: red.] worden uitgewerkt in lagere wetgeving.»³ De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen zich af of er voldoende middelen en personeel (fte's) ter beschikking worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving van de zorgplicht en de (strikte) handhaving, waartoe in het wetsvoorstel mogelijkheden worden geboden. Dezelfde vraag hebben deze leden over het tegengaan van illegaal aanbod van kansspelen. Graag een reactie van de regering.

8. Tot slot

In het wetsvoorstel *lex silencio positivo*⁴ dat bij de Kamer in behandeling is, is de mogelijkheid gegeven om van rechtswege een vergunning te verlenen voor eenvoudige kansspelautomaten. De afdeling Advisering van de Raad van State heeft er terecht bij bovenstaand wetsontwerp op gewezen dat ook eenvoudige kansspelautomaten verslavend kunnen zijn. Hebben de leden van de **CDA**-fractie goed begrepen dat deze soort vergunningen steeds weer voor één jaar worden verleend? Zo ja, op welke wijze kan dan worden voorkomen dat deze soort vergunningen steeds «van rechtswege» worden verleend zodat de facto de vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend? Kan de regering een duidelijk antwoord geven, dat dat laatste uitdrukkelijk niet de bedoeling is van de *lex silencio positivo*? Wordt er op toegezien hoe de wet op dit punt in de praktijk werkt?

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 14.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 6, p. 5.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 18.

⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 454, A.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren