

Vergaderjaar 2009–2010

32 264

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 februari 2010

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving	3
3. Preventie van kansspelverslaving	4
4. Positionering kansspeltaken	6
5. Kansspelautoriteit	7
6. Introductie bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten	10
7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	11
7.1. Doelgroepen en omvang	11
7.2. Handhavingstructuur	11
7.3. Naleving	11
7.4. Oordeel uitvoerings- en handhavinginstanties en ontvangen adviezen	11
8. Europeesrechtelijke ontwikkelingen	12
9. Financiële gevolgen	12
ARTIKELSGEWIJS	13

¹ Samenstelling:

Leden: Heerts (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Cörüz (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Joldersma (CDA), Teeven (VVD), Van Velzen (SP), Griffith (VVD), Verdonk (Verdonk), Pechtold (D66), Bouwmeester (PvdA), De Roon (PVV), Roemer (SP), Thieme (PvdD), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU), Laaper-ter Steege (PvdA), Azough (GL), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter en De Wit (SP). Plv. leden: Yücel (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Leijten (SP), Sterk (CDA), Jonker (CDA), Van Miltenburg (VVD), Ulenbelt (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Bouchibti (PvdA), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Ouwehand (PvdD), Smilde (CDA), Slob (CU), Spekman (PvdA), Van Gent (GL), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), De Vries (CDA), Van der Vlies (SGP), Besselink (PvdA) en Langkamp (SP).

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Al eerder heeft de regering op overtuigende wijze duidelijk gemaakt dat de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan hier gerechtvaardigd is. Met name het onafhankelijkheidsmotief en het tegengaan van de schijn van belangenverstrengeling zijn daarbij relevant. Deze leden vinden het een goede zaak dat de handhaving wordt geïntensiveerd en dat deze met de uitvoering en het toezicht in een

hand komt te liggen. Dat maakt het mogelijk om bij vergunninghouders en bij illegale kansspelen beter op te treden. Deze leden zijn er ook mee ingenomen dat nu wettelijk wordt geregeld dat vergunninghouders maatregelen moeten treffen om kansspelverslaving te voorkomen. Deze leden hebben nog een aantal vragen en kanttekeningen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen en opmerkingen voorleggen.

Deze leden zijn voorstander van het restrictief kansspelbeleid dat in Nederland geldt. Mensen worden zo beschermd tegen gokverslaving en illegale en criminele activiteiten worden voorkomen. Door het restrictieve beleid hebben bedrijven als Holland Casino, de Staatsloterij en de Lotto een monopolie voor hun deel van de markt. Dat is wat betreft deze leden gerechtvaardigd als er op een juiste wijze beleid op gevoerd wordt. Dit geldt vooral voor verslavingspreventie en vergunningverlening. Deze leden menen dat er beter moet worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen zoals bingo, poker en de professionalisering van de speelautomatenhallen. De instelling van een kansspelautoriteit kan hier aan bijdragen, mits deze voldoende slagkracht krijgt en daadwerkelijk de huidige problematiek kan aanpakken.

Wel vragen de leden van de PvdA-fractie of het niet de voorkeur heeft om in eerste instantie het kansspelbeleid op hoofdlijnen te bespreken. Op deze manier kan het beleid worden meegenomen dat nu nog in de toekomst ingetekend staat voor onderwerpen als bijvoorbeeld poker en gokken via internet. Deze leden menen dus dat de volgorde van bespreking enerzijds logisch lijkt vanwege de breed levende wens naar een kansspelautoriteit, maar anderzijds wordt er ook al een paar jaar reikhalzend uitgekeken naar een nieuwe Wet op de kansspelen die beter past bij hoe de kansspelenmarkt in Nederland en Europa fungeert. Waarom is ervoor gekozen om toch deze wetswijziging door te voeren en niet te wachten op, of zelfs vaart te zetten achter de nieuwe Wet op de kansspelen?

De aan het woord zijnde leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt gerefereerd aan de brief van 23 december 2008 (Kamerstukken II 2008/2009, 24 557, nr.93) door middel van een opsomming van aanvullende wijzigingen die nog zullen worden aangebracht, zoals het vergroten van het gelijke speelveld voor loterijen, een nader onderzoek naar invoering transparante gunningsprocedures voor meerjarige vergunningen, consequenties van invoering van een kansspelautoriteit en onderzoek naar de mogelijkheden voor kansspelen via internet. Zijn deze voorgenomen onderzoeken al gestart? Zo ja, wat is de stand van zaken en wanneer kan er meer informatie over deze onderzoeken gegeven worden? Hangt de aard en omvang van de bevoegdheden van de kansspelautoriteit ook niet af van de nog te nemen politieke besluiten over de gunningprocedures?

De leden van de SP fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden betreuren het dat de nieuwe Wet op de kansspelen ernstig vertraagd is. Zij menen dat het restrictieve kansspelbeleid zoals dat wordt gevoerd van kracht moet blijven en inmenging van de EU op dit punt moet worden voorkomen. Deze leden willen geen open markt voor kanspelaanbieders, gelet op de grote maatschappelijke risico's die daarmee gepaard gaan. Zij steunen de regering in haar verdediging van het restrictieve kansspelbeleid. Voorts delen zij de mening dat er dringend behoefte is aan een daadkrachtige toezichthouder op de kansspelsector. Deze toezichthouder moet de strikte handhaving ter hand gaan nemen maar de minister van Justitie blijft verantwoordelijk voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid. Betekent dit dat het

huidige beleid onverminderd zal worden voortgezet en dat het niet aan de kansspelautoriteit zal zijn om beleidsmatige wijzigingen toe te staan, bijvoorbeeld door het niet optreden tegen door de minister van Justitie ongewenst verklaarde ontwikkelingen? Hoe wordt dit voorkomen?

De leden denken in dit verband in het bijzonder aan Holland Casino dat in woord en daad regelmatig heeft laten blijken zich van de mening van de minister van Justitie weinig aan te trekken. De stelling van Holland Casino dat zij de kansspelautoriteit verwelkomen omdat daarmee de minister van Justitie op afstand wordt geplaatst spreekt boekdelen. Kan de regering deze leden geruststellen dat er geen sprake zal zijn van gewijzigd beleid jegens Holland Casino en dat ook na instelling van de kansspelautoriteit onverminderd zal worden opgetreden tegen ongewenst gedrag van Holland Casino zoals dat ook nu gebeurt?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij zijn een voorstander van instelling van de kansspelautoriteit, maar zij hebben nog wel de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de Wet op de kansspelen te wijzigen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit. Zij zijn verheugd dat met dit wetsvoorstel, vooruitlopend op de nieuwe Wet op de kansspelen, de instelling van de kansspelautoriteit wordt gerealiseerd. Zij onderschrijven de noodzaak te komen tot een daadkrachtige toezicht-houder op de kanspelsector. Wel hebben deze leden met betrekking tot de voorstellen nog enkele vragen. Daarbij willen zij ook graag vernemen op welke termijn de Kamer het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen tegemoet kan zien.

De leden van de SGP-fractie vinden het tegengaan van verslaving aan kansspelen en zorgvuldige regulering en handhaving van de wettelijke regels belangrijke aandachtspunten bij het kansspelbeleid. In dat licht waarderen zij een verscherping van het toezicht op de handhaving van de regels voor kansspelen. Wel vragen zij hoe de nieuwe regels zich precies verhouden tot de bestaande. Zij vragen daarover verduidelijking. Deze leden merken voorts op dat deze aanpassing los staat van de algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Zij vragen welk tijdpad de regering voor ogen heeft voor de algehele herziening.

2. Intensivering en vernieuwing van toezicht en handhaving

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat momenteel bij zowel het College van toezicht op de kansspelen als het ministerie van Justitie en de gemeenten een adequaat en proportioneel instrument ontbreekt om te interveniëren en dat intensivering van het toezicht noodzakelijk is. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor het toezicht op de door hen uitgegeven vergunningen, maar kunnen zij hierbij ondersteuning krijgen vanuit de kansspelautoriteit? Moeten houders van een gemeentelijke kansspelvergunning ook een afdracht plegen aan de kansspelautoriteit?

De leden van de SP-fractie verwelkomen een intensivering van het toezicht op illegale kansspelen. Zij constateren dat niet de opsporing maar veeleer de handhaving het probleem is. Met name de kansspelen via internet die worden aangeboden, behoeven nauwelijks opsporing omdat er volop reclame voor wordt gemaakt, zowel via internet als via gedrukte media en televisie. Hoe staat het met de aanpak van illegale kansspelen via internet? Zijn de rekeningen van aanbieders van illegale kansspelen inmiddels door banken opgezegd? Zo nee, waarom gebeurt dit nog steeds

niet? heeft de Nederlandse Vereniging van Banken inmiddels volledige medewerking toegezegd en wordt hier in de praktijk ook uitvoering aangegeven? Hoe staat het met de creditcardmaatschappijen? Hebben die inmiddels het meewerken aan transacties bij illegale kansspelen gestaakt? Deze leden wijzen er op dat zij al jaren de mededeling krijgen van de regering dat er gesprekken plaatsvinden. Zij menen dat er nu daadwerkelijk moet worden opgetreden.

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat de regering van mening is dat het huidige toezicht te weinig slagkracht heeft. Deze leden vragen op welke punten het toezicht in de praktijk niet adequaat en proportioneel blijkt te zijn. Op welke punten ontbreekt het het huidige College van toezicht op de kansspelen aan daadkracht?

Deze leden menen dat wanneer het toezicht niet adequaat is, ook zou kunnen worden overwogen om de bestaande taken van het College van toezicht op de kansspelen tegen het licht te houden en te bezien op welke punten die taken niet voldoende worden uitgevoerd. Kan een overzicht gegeven worden van de overeenkomsten en verschillen tussen de bevoegdheden van het College van toezicht op de kansspelen en de kansspelautoriteit? Op welke punten zijn de taken van de kansspelautoriteit uitgebreider? Kan voor die verschilpunten worden aangegeven waarom die taken niet toegevoegd kunnen worden aan de taken van het College van toezicht op de kansspelen?

Voorname leden merken op dat de regering intensivering van het toezicht in verband met de maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen nodig acht. Deze leden delen die opvatting maar willen wel graag vernemen op welke ontwikkelingen de regering precies doelt. Wordt hierbij alleen gedacht aan de illegale kansspelen op internet of betreffen die ontwikkelingen een breder spectrum?

3. Preventie van kansspelverslaving

De leden van de CDA-fractie zijn ingenomen met het regelen van de zorgplicht voor vergunninghouders om kansspelverslaving te voorkomen. Wel vragen zij of de zorgplicht alleen de preventieve taak betreft of ook de aanpak van verslaafden als zodanig. Het stoort deze leden dat gokverslaafden nog te gemakkelijk hun verslaving kunnen voeden in door de overheid toegestane kansspelgelegenheden. De deskundige betrokkenheid van verslavingszorg of een verplichting doorverwijzing naar verslavingszorg is daarbij wenselijk. Gaat dit gebeuren? Deze leden hebben behoefte aan een beter landelijk beleid tegen kansspelverslaving. Ook zijn er bindende afspraken nodig over bijvoorbeeld verslaafden die nergens meer toegang krijgen in een gokhal of casino. Is daar middels dit wetsartikel ook in voorzien? Is daar niet voorts een specifieke taak weggelegd voor de Kansspelautoriteit mede gelet op het advies van de Raad van State of wordt dit door het Ministerie van Justitie tot de eigen beleidsverantwoordelijkheid gerekend? In dit licht vragen deze leden of er ook inzicht bestaat in de opbrengsten van gokautomaten in cafés. Klopt het dat de inkomsten van gokautomaten sterk zijn afgenomen en wordt ook de gemiddelde kroegbaas met een gokautomaat geacht preventief op te treden rond kansspelverslaving?

De leden van de PvdA-fractie hebben al vaak van de gelegenheid gebruik gemaakt om op het belang van preventie van kansspelverslaving te wijzen. Het verheugt deze leden dan ook dat in het onderhavige wetsvoorstel een zorgplicht tot het voeren van een effectief preventiebeleid op het gebied van kansspelverslaving wordt opgenomen. De regering geeft aan dat deze plicht nader zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving en per soort kan verschillen. Als voorbeeld wordt genoemd dat organisatoren van casinospellen en exploitanten van speelhallen zwaardere maatregelen

zullen moeten treffen dan die in de horeca. Bij de laatste zou dan gedacht moeten worden aan het plaatsen van foldermateriaal. Is het bewezen dat in de horeca het plaatsen van foldermateriaal voldoende effectief is? Moet niet juist ook in de horeca personeel getraind worden op het herkennen van en omgaan met signalen van gokverslaving? Hoe wordt er gedefinieerd wat effectief preventiebeleid is? Hoe ver reikt de zorgplicht voor vergunninghouders om een effectief preventiebeleid te voeren? Wie kunnen er bezwaar maken tegen schending ervan en waar kan dat worden gedaan? Welke middelen kan de kansspelautoriteit inzetten? Hoe ziet het toezicht eruit? Leidt het overtreden van de zorgplicht tot het intrekken van de vergunning? Hoe gaat de kansspelautoriteit er op toezien of aan de eisen wordt voldaan? Is het hebben staan van een rek met folders voldoende of gaat er daadwerkelijk gemeten worden of het preventiebeleid effectief is en welke aanpak werkt? Kortom, deze leden vragen of er nu echt werk van preventie gemaakt wordt.

De leden van de SP-fractie hechten grote waarde aan een actief en uitgebreid verslavingsbeleid om kansspelverslaving te voorkomen. Zij verwelkomen een wettelijke plicht voor aanbieders om verslavingsbeleid te voeren. Dat moet dan geen papieren beleid zijn. Het enkel voorhanden hebben van folders achten deze leden onvoldoende wanneer bijvoorbeeld in een gelegenheid ook daadwerkelijk de mogelijkheid wordt geboden om op speelautomaten te spelen, zoals in de horeca.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het wetsvoorstel voor bepaalde vergunninghouders die kansspelen aanbieden waaraan bijzondere verslavingsrisico's zijn verbonden, zoals casinospelen en kansspelautomaten, de verplichting wordt opgenomen een beleid op het gebied van preventie van kansspelverslaving te voeren. Die plicht wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving en kan per soort spel verschillen. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten waaruit die verplichtingen zullen bestaan. Daarbij vragen zij de regering tevens in te gaan op de vraag waarom in het voorgestelde artikel 4a is gekozen voor de formulering dat er maatregelen worden genomen om verslaving «zoveel mogelijk» te voorkomen. Hoe verhoudt deze formulering zich tot de meer absoluut geformuleerde toelichting bij het artikel, waarin is gesteld dat in het nieuwe artikel 4a een zorgplicht opgenomen voor de organisator van een kansspel om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Zullen de nader te stellen regels ter voorkoming van kansspelverslaving verder gaan dan de reeds bestaande bepalingen in bijvoorbeeld de vergunningen voor landelijke kansspelen en de beschikking casinospelen 1996, nu er ondanks die bestaande bepalingen nog altijd 40 000 kansspelerslaafden zijn? Naast het hierboven genoemde aantal kansspelerslaafden blijkt uit onderzoek voorts dat er daarnaast nog 76 000 risicospelers zijn. Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving, te voorkomen. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten waarom het tegengaan van verslaving dan niet expliciet als taak aan de kansspelautoriteit is opgedragen. Hoe verhoudt dit zich tot de uitspraken van de minister van Justitie tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 19 maart 2009 (Kamerstukken II 2008/2009, 24 557, nr.97), waarbij hij aangaf de kansspelautoriteit een taak te willen geven in het tegengaan van kansspelverslaving?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering nader toe te lichten of met het wetsvoorstel ook een wettelijke basis wordt geboden voor door de Kansspelautoriteit toe te passen regeling waarbij (vrijwillige) bezoekbeperkingen ten aanzien van casino's en speelhallen worden gekoppeld, zoals aangekondigd in de brief d.d. 6 november 2009

over de hoofdlijnen van de nieuwe wet op de kansspelen (Kamerstukken II 2008/2009, 24 557, nr.92).

De leden van de SGP-fractie vinden het zeer belangrijk dat er een duidelijk en effectief beleid is ten opzichte van kansspelverslaving. Tegelijkertijd geldt dat de bewoordingen van het wetsvoorstel op dit onderdeel zeer algemeen zijn. Kansspelaanbieders zullen immers vaak wat anders verstaan onder maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving te voorkomen dan de verslavingszorg. Dat blijkt reeds uit het gegeven dat zij vaak de grenzen van het restrictieve beleid opzoeken. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat het vreemd zou zijn wanneer de aanbieders volledig zelf mogen bepalen hoe zij verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen denken te voorkomen? Kan de regering concreet maken welke maatregelen kansspelaanbieders dienen te nemen? Kan voorts worden aangegeven op welke wijze kansspelaanbieders nu invulling geven aan hun zorgplicht om te voorkomen dat mensen verslaafd raken aan kansspelen? Gelden op dit moment alleen regels voor Holland Casino en speelautomatenhallen? Waarom geldt er nog geen vergelijkbare verplichting voor andere kansspelaanbieders? De aan het woord zijnde leden merken op dat er op dit moment al een gedrags- en reclamecode is voor kansspelen. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel tot deze gedragscode op het terrein van preventie? Komen daar dezelfde zaken in te staan?

4. Positionering kansspeltaken

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitvoerende taak wordt bedoeld het verlenen van vergunningen. Zo ja, is het dan niet beter dit aan te duiden als de regulerende taak? Welke 'Chinese muren' worden er opgeworpen? Blijft belangenverstremming niet bestaan nu de minister van Justitie feitelijk het beleid bepaalt en daarmee dus de kansspelautoriteit aanstuurt? Zijn er voldoende checks en balances ingebouwd om ervoor te zorgen dat de minister van Justitie de verantwoordelijkheid kan dragen voor het kansspelbeleid inclusief de doelstellingen van dit kansspelbeleid? Hoe wordt de situatie voorkomen dat de situatie gaat ontstaan dat de slager zijn eigen vlees keurt? Voorts wordt in de memorie van toelichting vermeld dat om te voorkomen dat toezicht en handhaving door elkaar gaan lopen binnen de kansspelautoriteit een functioneel onderscheid tussen deze taken zal worden aangebracht. Deze leden willen graag weten op welke manier deze scheiding van functies nader wordt ingevuld.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten hoe het precies zit met de gevolgen van de opheffing van het College van toezicht op de kansspelen. Welke kosten zijn daar bijvoorbeeld aan verbonden en wat gebeurt er met het personeel dat niet mee overgaat naar de kansspelautoriteit?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de schijn van belangenverstremming, waardoor het goed zou zijn om van de kansspelautoriteit een zelfstandig bestuursorgaan te maken. Deze leden constateren dat in de praktijk blijkt dat de staat door staatsdeelnemingen en via de kansspelbelastingen belanghebbende is bij de opbrengsten van kansspelen. Hoe verhoudt zich dit volgens de regering tot het beleid dat uitgaat van preventie tegen verslaving? Zou de schijn van belangenverstremming juist geen reden kunnen zijn om de staatsdeelnemingen af te stoten?

5. Kansspelautoriteit

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarop de inschatting van 30–35 fte is gebaseerd. Hoeveel medewerkers heeft het huidige College van toezicht en waarom is het nodig bij de kansspelautoriteit een veelvoud aan medewerkers te realiseren? Hoeveel fte zal er vanwege het instellen van de kansspelautoriteit wegvallen bij het Projectbureau kansspelen van het Ministerie van Justitie? Welke bestaande instituten/organisaties worden opgeheven bij de instelling van de kansspelautoriteit?

De aan het woord zijnde leden vragen of er taken van Verispect bij de kansspelautoriteit komen te liggen? Ook wanneer de kansspelautoriteit toegroeit naar een organisatie met 30 tot 35 fte lijkt het deze leden overdreven om te werken met een raad van bestuur van drie personen. De span of control van een dergelijke organisatie rechtvaardigt niet een dergelijk (duur) driemanschap. Waarom wordt de raad van bestuur niet beperkt tot ten hoogste twee personen, waaronder een voorzitter? Voornoemde leden waarderen het dat handhaving, uitvoering en toezicht in een hand komen te liggen bij de Kansspelautoriteit. Dat maakt een effectiever optreden mogelijk. Wel vragen deze leden of zij goed hebben begrepen dat de minister van Justitie toezicht houdt op de Kansspelautoriteit. Op welke manier krijgt dat toezicht gestalte? Bestaat ondanks de toezichtsrol van de minister van Justitie toch niet het risico dat de toezichtstaak van de Kansspelautoriteit ertoe leidt dat zij zichzelf moet controleren, bijvoorbeeld op hoe het vergunningenbeleid wordt uitgevoerd? Ook is er een risico dat het Ministerie van Justitie gaat fungeren als raad van toezicht van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Is het wel gebruikelijk om met alleen een raad van bestuur te werken en geen raad van toezicht. Deze leden wijzen ook naar het advies van de Raad van State op dit punt.

De leden van de CDA-fractie achten een goede taakafbakening tussen de Kansspelautoriteit en het Ministerie van Justitie noodzakelijk. Dat geldt ook ten opzichte van andere instanties zoals De Nederlandsche Bank en de aandeelhouders van Holland Casino. Zij vragen waarom hiervoor nu weer een convenant nodig is. Deze leden willen juist af van de convenantencultuur. Zijn er geen andere mogelijkheden om tot een goede taakafbakening te komen en op welke wijze wordt de Kamer op de hoogte gesteld van de gemaakte afbakening? De aan het woord zijnde leden vinden dat het aantal regels en soorten regelgeving zoveel mogelijk moet worden beperkt. Zij zijn dan ook enigszins beducht voor het fenomeen «beleidsregels» waarmee aan de Kansspelautoriteit wordt aangegeven hoe de taakuitoefening moet plaatsvinden. De voorbeelden van beleidsregels die worden genoemd, hebben volgens deze leden te maken met de nieuwe Wet op de kansspelen en de wijze waarop sturing en het gelijke speelveld vorm krijgen. Loopt de regering hier inderdaad vooruit op de nieuwe wet en is het nodig nu al beleidsregels te maken over zaken die nu nog in de wet zijn geregeld?

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat de Belastingdienst intensief betrokken is bij de opsporing en handhaving rond illegale kansspelen. Zij zouden het betreuren wanneer die intensieve betrokkenheid af zou nemen omdat de Kansspelautoriteit deze taak van de belastingdienst gaat overnemen of wanneer er een domeindiscussie ontstaat. Kan de regering nader toelichten waarom het beter is dat de coördinerende taak bij de Kansspelautoriteit komt te liggen? Deze leden willen verder graag de bevestiging dat een overdracht van de taak niet zal leiden tot een afnemende betrokkenheid van de Belastingdienst. Ook de samenwerking tussen de Kansspelautoriteit en het Openbaar Ministerie (OM) bij de aanpak van illegale spelen achten deze leden van belang. Waarom is het nodig die samenwerking weer via een handavingsarrangement vorm

te geven en wat komt daarin te staan dat niet op een andere manier valt te regelen?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de kansspelautoriteit de mogelijke toekomstige aanbestedingsprocedures gaat regelen. Is de kansspelautoriteit hiervoor voldoende toegerust om vergunningverlening te kunnen organiseren?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de vergunningverlening van een organisatie als Holland Casino straks verloopt. Is het mogelijk dat als één vestiging de regels zo zwaar overtreedt dat de vergunning ingetrokken moet worden, alle vijftien vestigingen dicht moeten? Of is er sprake van vijftien losse vergunningen waarbij elke vestiging van Holland Casino bij overtreding de eigen vergunning in gevaar brengt? Is hierbij ook een rol weggelegd voor de gemeente waar een Holland Casino gevestigd is?

Deze leden vragen voorts hoe het toezicht op de speelautomaten vorm gaat krijgen. Is hetgeen door het College van toezicht op de kansspelen gesteld wordt juist, namelijk dat Verispect toezichthouder blijft? Hoe beoordeelt de regering de mening van het College van toezicht op de kansspelen dat het onjuist en ongewenst is dat een externe marktpartij belast blijft met de inspectie ter plaatse en dat deze overheidstaak eigenlijk tot het takenpakket van de kansspelautoriteit toebehoort?

Voorname leden maken uit de memorie van toelichting op dat het toezicht op de kansspelen naast de Kansspelautoriteit ook zal worden uitgeoefend door gemeenten, de Consumentenautoriteit, de Reclame Code Commissie, het Commissariaat voor de Media, de Belastingdienst en het OM. De taakafbakening zal onder meer plaatsvinden door convenanten. Hierbij wordt gestreefd naar een effectief en helder toezicht. Kan het niet eenvoudiger en minder versnipperd over zoveel organisaties worden georganiseerd? Werkt een dergelijke versnippering ondoorzichtigheid niet juist in de hand? Hoe wordt, als ook externe partijen verantwoordelijk blijven voor het toezicht, ervoor gezorgd dat binnen de kansspelautoriteit voldoende technische know-how en expertise beschikbaar is, iets wat kennelijk momenteel ontbreekt volgens het College van toezicht op de kansspelen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het niet aangewezen acht om, nu de kansspelautoriteit vergelijkbaar is met bestaande markttoezichthouders, af te zien van de vernietigingsbevoegdheid van besluiten van de kansspelautoriteit? In de memorie van toelichting bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is aangegeven dat de vernietigingsbevoegdheid van de minister van (bepaalde) besluiten van (bepaalde) onafhankelijke markttoezichthouders niet wenselijk is (Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nr. 3, p. 6). Is het niet beter ook hier artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing te verklaren, juist nu het onafhankelijkheidsmotief doorslaggevend is voor de instelling van de kansspelautoriteit?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het advies van de Raad van State opgevolgd moet worden om een raad van toezicht in te stellen boven de raad van bestuur in de nieuwe kansspelautoriteit. Hierdoor wordt voorkomen dat de raad van bestuur alleen maar een toezichthoudende rol op de directie heeft en het interne toezicht wordt versterkt. Juist dit zal bijdragen aan het versterken van de slagkracht van de nieuw te vormen autoriteit. Is niet een belangrijke reden voor het instellen van een raad van toezicht dat deze verschillende belangen kan behartigen, waardoor ook draagvlak kan worden bevorderd voor de taakuitoefening door de kansspelautoriteit? Is een alternatief denkbaar, vergelijkbaar met het maatschappelijk overleg, zoals dat is gecreëerd bij de Consumentenautoriteit?

Voorname leden hebben nog enkele vragen over de personele invulling van de kansspelautoriteit. Als het College van toezicht op de kansspelen

en het projectbureau Kansspelen van het Ministerie van Justitie opgeheven worden, gaan dan alle medewerkers automatisch over naar de nieuwe kansspelautoriteit? Wordt de Kansspelautoriteit gezien als een nieuwe organisatie? Zo ja, is het dan niet noodzakelijk dat de bemensing van deze nieuwe instantie zodanig wordt ingericht dat recht wordt gedaan aan de nieuwe positionering van de autoriteit in het veld, te weten effectief, slagvaardig en niet bureaucratisch? Is de benoeming van de ambtelijke top van de Kansspelautoriteit straks een zaak van de raad van bestuur, of van de minister?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ingevolge artikel 18 het jaarverslag aan de minister van Justitie en de Tweede Kamer wordt gezonden. Welke mogelijkheden heeft de Tweede Kamer om, naast het voeren van overleg met de minister van Justitie, rechtstreeks in overleg te treden met het bestuur van de kansspelautoriteit? Wordt de Tweede Kamer daartoe in de gelegenheid gesteld?

De aan het woord zijnde leden vragen op welke wijze de samenwerking tussen de Consumentenautoriteit en de kansspelautoriteit zal worden geborgd. Op welke wijze wordt de consumentenbescherming geregeld en waar kunnen burgers die bijvoorbeeld klachten hebben over agressieve verkooptechnieken terecht? Gaat de kansspelautoriteit ook over de zaken die stichting Loterijverlies aanhangig heeft gemaakt?

Deze leden merken op dat een nieuwe kerntaak van de kansspelautoriteit de opsporing en bestrijding van illegale kansspelen is. De huidige kosten van het toezicht worden opgebracht door het Ministerie van Justitie. De nieuwe kansspelautoriteit zal gefinancierd worden door de legale kansspelaanbieders, via leges en bestemmingsheffingen. Betekent dit dat de legale kansspelen moeten gaan betalen voor de bestrijding van de illegale loterijen? Hoe gaat de bestrijding van illegale kansspelen vorm krijgen en op welke wijze zal de controle op de effectiviteit van deze bestrijding gemonitord gaan worden?

De leden van de SP-fractie willen van de regering de garantie dat de ruimte van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit niet zal betekenen dat de kansspelautoriteit naar eigen inzicht van het beleid van de minister van Justitie af kan wijken. Kan de regering toezeggen dat zij niet zal aarzelen om gebruik te maken van de in artikel 4a voorziene mogelijkheid om in te grijpen indien zich ongewenste ontwikkelingen voordoen? Deze leden willen geen kansspelautoriteit die afbreuk doet aan het restrictieve kansspelbeleid en geen minister van Justitie die, wanneer zich dit voordoet, te kennen geeft er niet over te gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de toezichthoudende taken van de kansspelautoriteit op Holland Casino zich tot andere instanties verhouden zoals de Nederlandsche Bank, het Ministerie van Financiën als aandeelhouder van Holland Casino, de raden van commissarissen en externe accountants.

Voor genoemde leden vragen daarnaast welke prioriteit de (strafrechtelijke) handhaving heeft van illegaal online kansspelaanbod en op welke wijze dit zal worden gehandhaafd.

Deze leden vernemen graag op welke wijze het jaarplan van de kansspelautoriteit wordt vastgesteld. Wat is daarin de rol van de minister van Justitie en de Tweede Kamer en welke speerpunten zal het eerste jaarplan bevatten?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het toezicht op speelautomaten in handen blijft van Verispect. Zij verzoeken de regering nader toe te lichten waarom inspectie van kansspelautomaten ter plaatse niet bij de kansspelautoriteit wordt ondergebracht teneinde te komen tot een eenduidige toezichtstructuur.

De leden van de SGP-fractie willen graag meer inzicht in het aantal mensen dat op dit moment betrokken is bij de handhaving van de regels rond kansspelen. Hoeveel fte heeft het College van toezicht op de kansspelen? Hoeveel mensen zijn bij de Belastingdienst direct betrokken bij de handhaving op het gebied van illegale kansspelen? Hoeveel mensen zijn dat bij het Ministerie van Justitie? Betekent de 30–35fte bij de kansspelautoriteit een uitbreiding van de formatie rond het toezicht?

Voor genoemde leden merken op dat de gedachte achter de kansspelautoriteit is dat de handhaving meer in één hand komt te liggen. Deze leden krijgen de indruk dat er ook in de toekomst nog evenveel instanties betrokken zijn bij de handhaving van de Wet op de kansspelen. Welke instanties zijn niet meer betrokken in de toekomst?

De aan het woord zijnde leden vinden het belangrijk dat ook gemeenten de regels handhaven. Welke regels gelden voor gemeenten rond de handhaving? Op welke wijze vindt er afstemming plaats tussen gemeenten en de kansspelautoriteit? De regering stelt dat gemeenten beter toegerust worden voor de handhaving. Wat gaat hiervoor concreet gebeuren? Was er tot op heden nog geen sprake van overleg tussen gemeenten en de kansspelautoriteit?

De leden van SGP-fractie constateren dat de Belastingdienst bij de handhaving een belangrijke rol heeft. Hoewel die taken nu overgenomen worden door de kansspelautoriteit, vinden deze leden het een verarming als de Belastingdienst minder alert zou zijn op illegale kansspelen. Wat is na invoering van deze wet de precieze betrokkenheid van de Belastingdienst? Welke taken zal de Belastingdienst ook in de toekomst blijven vervullen?

Deze leden merken op dat strafrechtelijke handhaving één van de middelen is waarop de Wet op de kansspelen in de praktijk wordt gehandhaafd. De leden van de SGP-fractie vragen of meer inzicht is te geven in de verhouding tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Vindt er, zo snel als er signalen zijn dat er sprake is van verwevenheid met criminele activiteiten, altijd overleg plaats met het OM? Wordt in dat geval automatisch gekozen voor een strafrechtelijke aanpak in plaats van bestuurlijke handhaving?

6. Introductie bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving-instrumenten

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat gemeenten nu ook voor wat betreft de kansspelen gebruik kunnen maken van het instrument van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete biedt de mogelijkheid eerder op te treden dan bij de ultieme intrekking van de vergunning. Wel willen zij graag weten wanneer gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete kunnen inzetten, gelet op de gekozen mengvorm tussen model A en model B. Betreft het hier overigens een «kan»-bepaling of een «moet»-bepaling? Bestaat de kans dat gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete zeer verschillend inzetten?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat bij overtreding van reclame-regels in de toekomst snel kan worden opgetreden en worden verdere uitzendingen van ongewenste reclame-uitingen tegengegaan door het opleggen van een dwangsom. Hoe verhoudt zich het toepassen van deze nieuwe instrumenten met de al bestaande en onlangs vernieuwde gedragscode met betrekking tot het aanbieden van kansspelen en het maken van reclame voor kansspelen?

De leden van de SP-fractie verwelkomen de introductie van meer handhaving-instrumenten. Gebleken is dat met name het strafrechtelijk handhaven slechts zeer terughoudend is toegepast. Deze leden verwijzen hierbij naar de belspellen waar in het begin geen aandacht aan werd

gegeven en aangiftes van het Kamerlid de Wit die terzijde werden geschoven. Voornoemde leden vragen of er in de toekomst sneller en directer zal worden opgetreden tegen overtredingen. Zal er worden opgetreden tegen banken en creditcardmaatschappijen wanneer zij, zoals nu al jaren het geval is, bewust volharden in het faciliteren van illegale kansspelen? Kan de regering op dit punt een toezegging doen?

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

7.1. Doelgroepen en omvang

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een overzicht van de duur van de vergunningen die in de memorie van toelichting genoemd worden. Voor hoeveel jaar wordt een monopolie toegekend? Waarom is de vergunning voor de Staatsloterij en de casinospelen in de praktijk voor onbepaalde duur? Zou het niet goed zijn ook op dit punt het monopolie slechts voor bepaalde duur toe te kennen?

7.2. Handhavingsstructuur

De leden van de SGP-fractie merken op dat voor lichte overtredingen een vast tarief geldt van € 370. Als voorbeeld wordt in de memorie van toelichting genoemd het verbod voor minderjarigen om aanwezig te zijn. Deze leden vragen waarom – mede in het licht van het preventiebeleid – niet is gekozen voor een zwaardere sanctie.

7.3. Naleving

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere toelichting op de naleving van de kansspelwetgeving. Zij zijn met name benieuwd naar wat de regering bedoelt met de opmerking over de niet grote bereidheid om zich a priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt. De grenzen van het restrictieve beleid zouden bewust worden opgezocht. Zegt dit iets over de vergunninghouders, over het Ministerie van Justitie of over de eenduidigheid van de beleidsregels die blijkbaar ook bepaalde handelingsvrijheid bieden? Deze leden zijn een beetje verbaasd over het in een memorie van toelichting aantreffen van dergelijke opmerkingen. Beleid en naleving is een kwestie van goede en rijke interactie tussen de betrokken stakeholders. Is het dan niet zo dat het bestaande beleid blijkbaar niet aan die goede interactie heeft bijgedragen?

7.4. Oordeel uitvoerings- en handhavingsinstanties en ontvangen adviezen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit de brief van het College van toezicht op de kansspelen en uit diverse verzoeken om gehoord te worden van bijvoorbeeld de speelautomatenbranche en de goede doelenloterijen, blijkt dat de in de consultatieronde waarover gesproken wordt in de memorie van toelichting niet door alle partijen brede steun gegeven is. In hoeverre wijkt de tekst van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen die breed verspreid is ter consultatie af van het hier voorliggende voorstel ter instelling van de kansspelautoriteit? Het lijkt de PvdA dat de partijen die hier in hun bedrijfsvoering mee te maken zullen krijgen toch ook gehoord moeten worden om eventuele problemen met de invoering voor te kunnen zijn. Waarom is dit niet gebeurd?

8. Europeesrechtelijke ontwikkelingen

De leden van de SP-fractie wachten de verdere ontwikkelingen af over Europese jurisprudentie maar zien in de jurisprudentie tot nu toe een bevestiging van de handhaving van het nationale restrictieve kansspelbeleid. Zij roepen de regering op om geen gehoor te geven aan de uitgebreide en onbeschaamde lobby van grote kansspelaanbieders via internet. Het Nederlandse kansspelbeleid dient in het teken te staan van het beheersen van het aanbod en voorkomen van verslaving. De markt openen voor ongelimiteerd aanbod staat daar haaks op en deze leden wijzen daarbij nogmaals op de ernstige risico's van met name kansspelen via internet.

9. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat de kansspelautoriteit een kleine organisatie blijft. De inschatting van de jaarlijkse kosten van 5,5 tot 6 miljoen euro vinden zij zeer hoog en de gekozen financiering zeer merkwaardig. Deze leden vinden het vreemd dat alle kosten van de kansspelautoriteit zouden moeten worden opgebracht door de sector. Bovendien betekent dat voor de staatsdeelnemingen dat zij minder belasting kunnen betalen, waardoor de overheid indirect toch weer de kosten betaalt. Wat zijn de verwachte inkomsten van de verwachte op te leggen boetes? Graag horen voornoemde leden waar besparingen in de bestaande organisaties van het College van toezicht en het projectbureau te verwachten zijn en in welke omvang.

De leden van de PvdA-fractie vinden in de memorie van toelichting in het kader van de op te leggen heffingen het principe dat de vervuiler betaalt. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot eerdere uitgangspunten bij het doorberekenen van kosten, zoals het kader in het rapport «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten»? De daarin opgenomen uitgangspunten voor doorberekening van kosten zijn in 1996 door het toenmalig kabinet overgenomen (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22). Deelt de regering de opvatting dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen moet worden gefinancierd en dat kosten voor toelating of post-toelating kunnen worden doorberekend? Is het niet wenselijk ook bij de kansspelautoriteit een scheiding aan te brengen tussen verschillende kosten, bijvoorbeeld voor de handhaving, inclusief het bestrijden van illegale ondernemingen? De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat de kosten voor uitvoering van de kansspelen iets toenemen en dat het wetsvoorstel geen extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee zal brengen. Het College van toezicht op de kansspelen betwijfelt dit en ook het Nederlands Kansspel Platform heeft aangegeven een toename van de administratieve lasten te zien als gekozen wordt voor afzonderlijke leges en afzonderlijke bestemmingsheffingen. Waarom is de voorgestelde werkwijze niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)? Het College van toezicht op de kansspelen heeft geadviseerd om de kansspelbelasting te verhogen met 1%. Met deze verhoging is de gehele kansspelautoriteit te financieren. Dit komt ook tegemoet aan de vrees dat de integriteit in het gedrang komt bij het heffen van afzonderlijke leges en heffingen omdat bij financiering via leges en heffingen een afhankelijkheidsrelatie ontstaat tussen toezichthouder en het niet echt grote aantal vergunninghouders. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ter financiering van de kansspelautoriteit gekozen is voor de invoering van een kansspelheffing en

waarom hier voor niet de recent verhoogde kansspelbelasting voor speelcasino's en speelautomatenhallen voor wordt ingezet.

Verder merken zij op dat de bestemmingsheffing jaarlijks ongeveer tussen de € 4,3 en € 4,8 mln. moet opbrengen. Zij vernemen graag van de regering hoe en waarom deze bestemmingsheffing ten laste wordt gebracht bij de kansspelaanbieders.

De leden van de VVD-fractie vragen of er mogelijkheden zijn verkend om lastendruk binnen de kansspelsector gelijk te houden. Zo ja, welke zijn dat en waarom zijn deze verworpen? Zo nee, waarom zijn deze mogelijkheden niet onderzocht?

Ten slotte willen deze leden benadrukken dat de schijn van vooringomenheid moet worden weggenomen door vooral geen ambtenaren van het projectbureau Kansspelen in dienst te laten treden bij de nieuw te vormen kansspelautoriteit.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

B,D,F

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom steeds wordt gesproken over 'de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a' en niet over de kansspelautoriteit als zodanig. Waarom wordt die bevoegdheid steeds toebedeeld aan de raad van bestuur?

C

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of met het zoveel mogelijk voorkomen van verslaving aan de georganiseerde spelen ook wordt bedoeld het optreden tegen kansspelverslaving. Valt onder het voorkomen van verslaving ofwel preventie ook het optreden tegen gokkers die al verslaafd zijn of is het nodig daar een aparte passage c.q. apart lid aan te wijden? Omvat de zorgplicht tot preventie zowel de universele, de selectieve, de geïndiceerde als de terugvalpreventie?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de mogelijkheid heeft om regels te stellen ten aanzien van preventie. Zij vragen op welke wijze de regering hier invulling aan gaat geven. Wordt op elk van de genoemde onderdelen van artikel 4a, vierde lid, regelgeving overwogen? Wordt er nog aan meer thema's gedacht waarvoor regels noodzakelijk zijn?

Als concreet voorbeeld wordt foldermateriaal genoemd. Wordt ook overwogen om verplichte betrokkenheid van de verslavingszorg te regelen?

DD

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom de raad van bestuur uit maximaal drie leden moet bestaan en waarom dit niet tot twee kan worden gereduceerd.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of de heffingssystematiek alleen de bestaande wijze van heffen een wettelijke grondslag biedt of dat er ook nieuwe elementen aan zijn toegevoegd en wat dan deze nieuwe elementen zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 33b stelt dat de raad van bestuur onder andere tot taak heeft het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen. Deze leden willen graag weten welke toepasselijke wet- en regelgeving en vergunningen

hier concreet mee worden bedoeld. Verder vragen zij waarom de geformuleerde taken in dit artikel niet nader gespecificeerd zijn.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in artikel 33b wordt gesproken over «diverse vormen van kansspelen». Waarom wordt hier niet gesproken over «de diverse vormen»?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn