

De Minister van Justitie
t.a.v. mevr. mr. M.B. Langius
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 14 november 2007
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 11691 ONTW / RMD
onderwerp Adviesaanvraag Wetsvoorstel Kansspelen

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 1 augustus 2007 met kenmerk 5498457/07/6 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel kansspelen (de Wok). Het kansspelbeleid wordt geactualiseerd en gemoderniseerd hetgeen noodzaakt tot herziening van de huidige Wok. In het voorliggende wetsvoorstel wordt onder meer bestuursrechtelijke handhaving geïntroduceerd en vindt (gedeeltelijke) wijziging plaats van de rechtsmacht.

In het door u op 1 augustus 2007 toegezonden wetsvoorstel wordt de rechtbank te Rotterdam als bevoegde beroepsinstantie aangewezen. Tegen een uitspraak van de rechtbank Rotterdam staat vervolgens hoger beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Voor de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep is gekozen, omdat de kansspelautoriteit de mogelijkheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen (zie MvT, paragraaf 5.2, laatste alinea)

In uw brief van 24 september 2007 (kenmerk: 5506114/07/6) schrijft u dat - mede gelet op een advies van de Raad van State in het kader van het wetsvoorstel herverkaveling rechtsmacht bestuursrechtspraak - u voornemens bent de regeling inzake de rechtsbescherming in de Wok te wijzigen en de Wok niet langer onder de rechtsmacht van het CBb te brengen, maar aan de algemene bestuursrechter toe te delen. U geeft aan dat dit betekent dat alle negentien rechtbanken bevoegd zullen worden om in beroep te oordelen en dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde hoger beroepsinstantie wordt. In vervolg daarop verzoekt u de Raad voor de rechtspraak bij het uit te brengen advies rekening te houden met voorgaande ontwikkelingen.

datum 14 november 2007
kenmerk UIT 11691 ONTW / RMD
pagina 2 van 5

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

Eerste aanleg

De Raad merkt op zich te kunnen vinden in uw voornemen alle negentien rechtbanken bevoegd te verklaren. Rechterlijke concentratie is wenselijk in het geval de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist en zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient. De Raad ziet vooralsnog niet in dat voor de Wok bijzondere rechterlijke expertise is vereist. Daarnaast geeft het aantal zaken dat uit het wetsvoorstel voortvloeit, onvoldoende aanleiding om te kiezen voor rechterlijke concentratie.

Hoger beroep

De Raad ziet geen reden af te wijken van de rechtsmachttoedeling in hoger beroep zoals dat is verwoord in het op 1 augustus jl. aan de Raad toegestuurd concept wetsvoorstel. Hoewel bij de toepassing van de Wok terdege rekening moet worden gehouden met de onderliggende verslavingsproblematiek en aspecten van openbare orde, doet dat niet af aan de in hoofdzaak sociaal economische aard van de onderwerpen waarin de Wok voorziet. De competentie in de Wok moet in hoger beroep volgens de Raad dan ook aan het CBb worden toebedeeld. Daarbij merkt de Raad op dat het CBb vertrouwd is met toepassing van aan de Wok inherente afwegingsproblemen. Bij – onder meer – de toepassing van de financiële toezichtswetgeving, vervullen bijvoorbeeld het waarborgen van de bescherming van de (economisch) zwakkere, alsmede de betrouwbaarheid van de vergunningaanvragers, een prominente rol. Ook wil de Raad wijzen op het ontwerp wetsvoorstel herverkavelingsrechtsmacht bestuursrechtspraak waarover op 10 mei 2006 is geadviseerd. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld bij alle besluiten genomen op grond van de Wok de rechtsmacht aan het CBb in eerste en enige aanleg toe te kennen², ook bij besluiten die thans (in hoger beroep) onder de rechtsmacht van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vallen.

Het Wetsvoorstel geeft verder geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke op- en aanmerkingen.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² In de huidige Wok zijn geen bestuursrechtelijke sancties mogelijk, beroep in twee instanties is in dat verband niet aan de orde.

datum 14 november 2007
kenmerk UIT 11691 ONTW / RMD
pagina 3 van 5

Werklast

Ten aanzien van de werklastconsequenties wordt het volgende opgemerkt. Er komt een nieuw bestuursorgaan: de kansspelautoriteit die uitvoering, toezicht en handhaving opgedragen krijgt van praktisch de gehele wet met uitzondering van enige bevoegdheden (m.n. (maar niet alleen) op het punt van speelautomaten). Deze autoriteit kan diverse vergunningen verlenen en intrekken, waarbij het arsenaal ten opzichte van de huidige wet is uitgebreid. Nieuw is dat aan het instrumentarium is toegevoegd de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Nu de Memorie van Toelichting spreekt over een strikte handhaving, verwacht de Raad dat de kansspelautoriteit ruim gebruik zal maken van de bevoegdheid om boetes op te leggen.

Eerste aanleg

Huidige situatie:

- Het CBb behandelt (in eerste en enige aanleg) op jaarbasis ongeveer 25 kansspelzaken.
- De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken behandelen ongeveer 50 kansspelzaken³.
- De strafsectoren van de rechtbanken behandelen omstreeks 50 strafzaken na overtredingen⁴.

Nieuwe situatie:

- De 25 zaken die het CBb thans in eerste en enige aanleg afdoet, gaan naar de rechtbanken.
- De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken behandelen ongeveer 50 kansspelzaken (hoger beroep bij de RvSt). Dit zal naar verwachting niet veranderen.
- Naar inschatting van de Raad zal het aantal strafzaken afnemen van 50 per jaar tot 10 per jaar, een effectieve besparing van 40 zaken. De resterende 10 zaken zijn de zware gevallen.
- Met de relatieve eenvoud waarmee een boete kan worden opgelegd en de aangekondigde strikte handhaving, is de verwachting dat het aantal bestuurlijke boete zaken bij de bestuurssectoren van de rechtbanken 100 (extra) zaken per jaar zal bedragen.

Hoger beroep

Huidige situatie:

- de strafsectoren van de hoven behandelen ongeveer 5 kansspelzaken in hoger beroep (uitgaande van 10% appelpercentage⁵)

³ Dit is gebaseerd op de inschatting van de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag van de huidige praktijk en vertaald naar een landelijk cijfer, vanuit de aanname dat de rechtbank Den Haag verantwoordelijk is voor ongeveer 10-12% van het aantal. Dit percentage strookt met het aandeel van de rechtbank Den Haag in het totaal van algemene bestuurszaken in 2005 en 2006.

⁴ Dit is gebaseerd op landelijke cijfers over 2004 t/m 2006, uit OMDATA, verstrekt door het WODC.

⁵ De appelperatio van 10% geldt in grote lijnen voor strafzaken van de rechtbank.

datum 14 november 2007
 kenmerk UIT 11691 ONTW / RMD
 pagina 4 van 5

Nieuwe situatie:

- de strafsectoren van de hoven behandelen ongeveer 4 kansspelzaken minder in hoger beroep (uitgaande van 10% appelpercentage)
- bij het CBb komen de hoger beroepen van de (oorspronkelijk van het CBb afkomstige) 25 zaken, de huidige 50 kansspelzaken (dit thans in hoger beroep bij de RvSt komen) en de 100 nieuwe bestuurlijke boete zaken. Uitgaande van een hoger beroeppercentage van 30% (gebruikelijk in bestuurszaken) resulteren deze 175 eerste aanlegzaken in 53 hoger beroepen.

In Tabel 1 zijn de besparingen en kostenverhogingen in aantallen en geld (hoger beroep) uitgedrukt.

De verschillende verschuivingen en extra zaken resulteren in een toename in de werklust van ongeveer €290.000,- op jaarbasis voor de Rechtspraak.

Tabel 1: Opbouw werklustinschatting eerste vijf jaar na invoerig

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5 e.v.
Aantal zaken:					
besparing CBb	-25	-25	-25	-25	-25
besparing straf rechtbanken	-40	-40	-40	-40	-40
besparing straf hoven	-4	-4	-4	-4	-4
toename bestuur rechtbanken (CBb-zaken)	25	25	25	25	25
toename bestuur rechtbanken (best.boete)	100	100	100	100	100
toename hoger beroepen CBb	53	53	53	53	53
In geld uitgedrukt:					
besparing CBb	-€113.475,00	-€113.475,00	-€113.475,00	-€113.475,00	-€113.475,00
besparing straf rechtbanken	-€27.970,80	-€28.919,60	-€30.220,40	-€30.220,40	-€30.220,40
besparing straf hoven	-€4.739,08	-€4.859,04	-€4.924,08	-€4.924,08	-€4.924,08
toename bestuur rechtbanken (CBb-zaken)	€39.972,25	€39.760,00	€39.487,25	€39.487,25	€39.487,25
toename bestuur rechtbanken (best.boete)	€159.889,00	€159.040,00	€157.949,00	€157.949,00	€157.949,00
toename hoger beroepen CBb	€240.567,00	€240.567,00	€240.567,00	€240.567,00	€240.567,00
totaal	€294.243,37	€292.113,36	€289.383,77	€289.383,77	€289.383,77

datum 14 november 2007
kenmerk UIT 11691 ONTW / RMD
pagina 5 van 5

Gebruikte prijzen:					
CBb ⁶	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00	€4.539,00
Rechtbank sector bestuur	€1.598,89	€1.590,40	€1.579,49	€1.579,49	€1.579,49
Rechtbank sector straf	€699,27	€722,99	€755,51	€755,51	€755,51
Gerechtshoven sector straf	€1.184,77	€1.214,76	€1.231,02	€1.231,02	€1.231,02

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

⁶ Dit is geen integrale kostprijs, omdat het CBb niet per zaak maar 'lump-sum' wordt gefinancierd. Op basis van het aantal zaken dat het CBb behandelt en het totale budget, is deze gemiddelde prijs afgeleid. Eenzelfde prijs is gebruikt in het advies op het concept-wetsvoorstel Stroomlijning financiering medisch noodzakelijke zorg aan illegalen.