

Vergaderjaar 1997–1998

**25 727**

## **Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 februari 1998

#### **I ALGEMEEN**

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel.

##### **1. Inleiding**

Het doet ons genoegen dat de leden van de CDA-fractie instemmen met ons voornemen om gemeenten de vrijheid te laten 0, 1 of 2 kansspelautomaten per hoogdrempelige inrichting toe te staan. Uit het SGBO onderzoek van 1997, *Gemeenten hebben al ingezet*, blijkt inderdaad dat de meerderheid der gemeenten het wetsvoorstel steunt. De resultaten van dit onderzoek heeft de eerste ondergetekende op 11 december 1997 aangeboden aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) steunt het wetsvoorstel, zoals blijkt uit haar brief van 9 december 1997 aan de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het gevaar van illegaal aanbod. Op de eerste pagina van de memorie van toelichting vestigen wij de aandacht op het feit dat sommige uitgangspunten van de wet zwaarder kunnen wegen dan andere. In het wetsvoorstel staat de bescherming van de (potentiële) speler tegen de gevaren van problematisch speelgedrag en gokverslaving centraal. De belangrijkste maatregel die hiertoe in het wetsvoorstel wordt voorgesteld is een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Als gevolg van dat plaatsingsverbod zullen alle kansspelautomaten die in laagdrempelige inrichtingen staan opgesteld daar moeten worden weggehaald. Deels kunnen deze kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen herplaatst worden en deels kunnen zij door behendigheidsautomaten vervangen worden. Per saldo zal het aantal kansspelautomaten in Nederland afnemen, hoewel die afname minder groot zal zijn dan in de memorie van toelichting wordt aangenomen. Dat blijkt uit de meest recente cijfers die in het SGBO onderzoek van 1997 worden gepresenteerd. De vraag of de voorspelde afname van het aantal kansspelautomaten zal leiden tot een vlucht in de illegaliteit, menen wij ontkennend te moeten beantwoorden. Op de

pagina's 3 tot en met 5 van de memorie van toelichting gaan wij in op het gevaar van illegaal aanbod. Wij zijn van mening dat zolang er nog tienduizenden kansspelautomaten staan opgesteld in Nederland, er voldoende legaal aanbod is om aan de vraag te voldoen. Voorzover er in Nederland sprake is van illegaal aanbod, wordt dat naar onze mening in ieder geval niet veroorzaakt door een verondersteld gebrek aan legaal aanbod. Slechts in die gemeenten die willen overgaan tot een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hooghrenpelige inrichtingen, en die bovendien geen speelautomatenhal binnen hun grenzen toestaan, kan een situatie ontstaan waar helemaal geen lokaal aanbod voorhanden is. Het is aan de betreffende gemeente om bij de keuze voor een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hooghrenpelige inrichtingen ook het eventuele gevaar van illegaal aanbod bij die keuze mee te laten wegen. Overigens merken wij op dat uit het onderzoek «Criminaliteit in de branche van de amusementscenters» blijkt dat er geen wetenschappelijk verantwoorde relatie kan worden gelegd tussen illegaal aanbod en restrictieve wetgeving. Dit onderzoek is door eerste ondergetekende op 28 januari 1998 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een landelijk beleid moet worden gevoerd, zoals ook in het verleden is gebeurd. Wij maken deze leden opmerkzaam op het feit dat gemeenten reeds sinds 1986, het jaar dat de (gelduitkerende) kansspelautomaat werd toegestaan, de vrijheid hebben om te bepalen hoeveel kansspel- of behendigheidsautomaten zij toestaan, en in welke gelegenheden zij die toestaan. Hierbij zijn gemeenten, als gevolg van jurisprudentie terzake, wel gebonden aan een minimum van één speelautomaat per natte horecagelegenheid of per hooghrenpelige inrichting. Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om te bepalen of zij al dan niet een speelautomatenhal op hun grondgebied toestaan. Ten aanzien van de plaatsing van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen perkt het wetsvoorstel de gemeentelijke vrijheid drastisch in, door een landelijk verbod te introduceren. De vrees van de leden van de VVD-fractie dat de kanalisatiegedachte onderuit gehaald wordt, kunnen wij niet delen. De kanalisatiegedachte gaat uit van een beperkt en genormeerd aanbod om zodoende de vraag te kanaliseren. Zolang er een voldoende mate van genormeerd aanbod bestaat, is er geen gevaar dat de kanalisatiegedachte onderuit gehaald wordt. Dat is thans zeker het geval, en zal ook in de toekomst het geval zijn. Uit het SGBO onderzoek van 1997 blijkt dat de mogelijkheid voor gemeenten om over te gaan tot een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hooghrenpelige inrichtingen nauwelijks invloed zal hebben op de omvang van het bestaande legale aanbod. Indien alle gemeenten die het voornemen hebben om over te gaan tot een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hooghrenpelige inrichtingen dit voornemen ook daadwerkelijk uitvoeren, zullen hierdoor ongeveer 2,3% van alle in Nederland opgestelde kansspelautomaten verdwijnen. Het gaat om 37 gemeenten (6% van alle gemeenten) en 930 kansspelautomaten. Met betrekking tot de veronderstelde onzekerheid voor het bedrijfsleven merken wij op dat uit het SGBO onderzoek van 1997 blijkt dat de meeste gemeenten hun huidige beleid niet zullen wijzigen. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in het afschaffen van de gemeentelijke vrijheid inzake het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. In de toekomst zal dat in heel Nederland verboden zijn.

## **2. Redenen voor wijziging Titel Va**

De leden van de VVD-fractie zijn met ons van mening dat problematisch speelgedrag en gokverslaving moeten worden tegengegaan. Zij wijzen op het mogelijke gevaar van de maatregelen die worden voorgesteld om problematisch speelgedrag en gokverslaving tegen te gaan. Een te restrictief beleid werkt volgens deze leden illegaal aanbod in de hand.

Hiervoor wijzen wij in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie reeds op het onderzoek «Criminaliteit in de branche van de amusementscenters», waarin het verband tussen illegaal aanbod en restrictieve wetgeving in twijfel wordt getrokken. Dit verband is echter minder relevant in het kader van het wetsvoorstel, omdat ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de wet er nog tienduizenden kansspelautomaten staan opgesteld in Nederland. Wij zijn van mening dat zolang dat het geval is, er voldoende legaal aanbod is om aan de vraag te voldoen. Voorzover er in Nederland sprake is van illegaal aanbod, kan dat dus niet veroorzaakt worden door een verondersteld gebrek aan legaal aanbod. In aanvulling op het voorgaande vestigen wij de aandacht op een aantal relevante cijfers uit het SGBO onderzoek van 1997. Hieruit volgt dat de afname van het aantal kansspelautomaten met name veroorzaakt wordt door het voorgestelde plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen en niet door de voorgestelde keuzevrijheid van gemeenten ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen. Zowel bij het door ons voorgestelde maximum 2-0-0 beleid als bij een vast 2-0-0 beleid zoals voorgesteld in de motie Zijlstra, De Graaf, Korthals (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 5) zullen er 4400 kansspelautomaten verdwijnen uit laagdrempelige inrichtingen. Daarnaast zullen er kansspelautomaten verdwijnen uit hoogdrempelige inrichtingen als gevolg van de voorgestelde bovengrens van twee kansspelautomaten. Bovendien zullen er bij het door ons voorgestelde maximum 2-0-0 beleid 930 kansspelautomaten uit hoogdrempelige inrichtingen verdwijnen omdat 37 gemeenten (6% van alle gemeenten) een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen wensen in te voeren. Er zullen in totaal maximaal 6100 kansspelautomaten verdwijnen bij het door ons voorgestelde maximum 2-0-0 beleid. Bij een vast 2-0-0 beleid zullen dat er 23% minder zijn, namelijk 4700. De kansspelautomaten die weggehaald worden kunnen in beginsel weer herplaatst of bijgeplaatst worden in hoogdrempelige inrichtingen waar nog niet het maximum toelaatbaar aantal kansspelautomaten staat opgesteld. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, en zo ja op welke schaal, is op dit moment niet te voorspellen. Een voorzichtige schatting (50% bijplaatsing) leidt tot de conclusie dat er 2500 kansspelautomaten kunnen worden bijgeplaatst in hoogdrempelige inrichtingen. Per saldo zullen er in die situatie in hoogdrempelige inrichtingen meer kansspelautomaten staan opgesteld dan voorheen.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de positie van de overheid als belanghebbende. Het is inderdaad zo dat de overheid belastingopbrengsten geniet die voortvloeien uit de opbrengsten van speelautomaten. Zoals uit het wetsvoorstel blijkt, heeft dit de regering er niet van weerhouden een wetsvoorstel in te dienen dat leidt tot een reductie van het aantal kansspelautomaten en derhalve tot een terugloop van de belastingopbrengsten. Nu deze keuze gemaakt is, vermogen wij niet in te zien waarom de positie van de overheid kwetsbaar zou zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het idee om exploitanten van kansspelen te laten bijdragen in de kosten van verslavingszorg. Op basis van vrijwilligheid (convenanten) dragen in een aantal gemeenten de opstellers of exploitanten van kansspelautomaten bij in de kosten van preventie of bestrijding van gokverslaving. Wij zijn niet van mening dat exploitanten verplicht bij zouden moeten dragen in de kosten van verslavingszorg.

### 3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

#### a. Gokverslaving

Het onderzoek waaraan wij op pagina 24 van de memorie van toelichting refereren, is het verslag «Het iets-nul-nul-beleid». Dit verslag is in opdracht van de VNG opgesteld door het SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG, en wordt gesubsidieerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Justitie en de VNG. Het betreft een landelijk onderzoek uit 1995 naar het gemeentelijk beleid inzake speelautomaten. Eerdere onderzoeken vonden plaats in 1992 en 1993. Inmiddels is het vierde onderzoek in deze reeks gereed (1997). De resultaten van dit vervolgonderzoek, het rapport *Gemeenten hebben al ingezet*, heeft de eerste ondergetekende op 11 december 1997 aangeboden aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer. Uit dit onderzoek blijkt dat in 1997 nog maar 37 gemeenten (6% van alle gemeenten) voor een totaalverbod opteren, dat wil zeggen dat kansspelautomaten ook uit hoogdrempelige inrichtingen geweerd worden. Het betreft hier een niet gecorrigeerd percentage. De 37 gemeenten zijn niet allemaal gemeenten die thans reeds een 1-0-0 beleid voeren. Er zitten ook gemeenten tussen die meer dan één kansspelautomaat toelaten in hoogdrempelige inrichtingen, en gemeenten die geen opstelverbod voor laagdrempelige inrichtingen kennen. Op pagina 9 van de memorie van toelichting vragen wij ons af hoe reëel het is om te verwachten dat een gemeente met bijvoorbeeld een 2-1-0 beleid, ook daadwerkelijk een 0-0-0 beleid gaat voeren. Wellicht zullen er derhalve minder dan 37 gemeenten zijn die daadwerkelijk overgaan tot een totaalverbod.

Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel voorziet in het bij algemene maatregel van bestuur stellen van eisen ten aanzien van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Aan deze eisen moet voldaan worden door bedrijfsleiders en beheerders van hoogdrempelige inrichtingen en speelautomatenhallen. Wij stellen ons voor dergelijke eisen op te nemen in het Speelautomatenbesluit. Bedrijfsleiders en beheerders van hoogdrempelige inrichtingen moeten krachtens de Drank- en Horecawet reeds aan bepaalde eisen voldoen inzake kennis ten aanzien van de problematiek van het gokken en gokverslaving. Voor bedrijfsleiders en beheerders van speelautomatenhallen bestaan op dit moment nog geen wettelijke eisen ten aanzien van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Wel heeft de speelautomaten brancheorganisatie VAN reeds een aantal initiatieven ontplooid inzake opleiding van personeel van speelautomatenhallen met betrekking tot kansspelproblematiek en basisgespreksvaardigheden. Een aantal speelautomatenhallen is in het bezit van een zogenoemd KEMA certificaat. Teneinde dat certificaat te behalen dient men aan bepaalde eisen te voldoen ten aanzien van de opleiding van personeel van speelautomatenhallen op het gebied van kansspelproblematiek en basisgespreksvaardigheden. Daarnaast werkt de VAN aan een overeenkomst met Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) Nederland over preventiemaatregelen, voorlichtingsmateriaal en opleiding van personeel in speelautomatenhallen. Wij stellen ons voor waar mogelijk aan te sluiten bij de initiatieven van de VAN ten aanzien van speelautomatenhallen. Het opleidingsdeel over gokverslaving in het kader van de Drank- en Horecawetvergunning zal uitgebreid en geïntensiveerd worden. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voert momenteel gesprekken met de leden van de werkgroep Kansspelproblematiek van de GGZ Nederland over de aanvullende eisen die aan het opleidingsdeel gokverslaving gesteld moeten worden.

De leden van de VVD-fractie betogen dat de regering de adviezen van de Commissie kansspelautomaten (Commissie Nijpels) ten aanzien van het opstelplaatsenbeleid niet heeft overgenomen in het wetsvoorstel. Reeds in de nota kansspelen herijkt heeft het kabinet aangekondigd af te zullen wijken van de adviezen van de Commissie Nijpels inzake het opstelplaatsenbeleid. Voor laagdrempelige inrichtingen wil het kabinet het opstellen van kansspelautomaten onder alle omstandigheden verbieden. Deze maatregel dient om problematisch speelgedrag en gokverslaving te voorkomen en te bestrijden, met name onder jongeren. Ook de Commissie Nijpels erkent dat er aan een dergelijk verbod vanuit het oogpunt van gokverslaving grote voordelen zijn verbonden. Ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen wilde het kabinet oorspronkelijk gemeenten de volle vrijheid geven om te bepalen hoeveel kansspelautomaten er in een hoogdrempelige inrichting mogen worden opgesteld. In het wetsvoorstel is de gemeentelijke vrijheid gebonden aan een maximum van twee kansspelautomaten per hoogdrempelige inrichting. De voordelen van gemeentelijke vrijheid worden door de Commissie Nijpels uitgebreid uiteengezet op pagina 48 van haar rapport. Overigens was er geen sprake van een unaniem oordeel van de leden van de Commissie Nijpels ten aanzien van het toelaten van twee kansspelautomaten per hoogdrempelige inrichting. Dit blijkt uit het afwijkend minderheidsadvies dat als bijlage VII bij het rapport is gevoegd. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het stellen van een leeftijdsgrens de beste garantie biedt om te voorkomen dat jongeren op een eenvoudige of terloopse wijze in aanraking komen met kansspelautomaten. Wij zijn echter van mening dat het geheel verbieden van kansspelautomaten in die inrichtingen waar jongeren eenvoudig binnenlopen of die veelvuldig door jongeren bezocht worden een betere garantie biedt voor de bescherming van jongeren dan het uitsluitend hanteren van een leeftijdsgrens. Waar geen kansspelautomaten staan kan ook niet gespeeld worden. Naast het opstelverbod voor laagdrempelige inrichtingen achten wij het echter noodzakelijk dat er een leeftijdsgrens van achttien jaar wordt ingevoerd. Ten eerste omdat een aantal gemeenten speelautomatenhallen kent, en ten tweede omdat hoogdrempelige inrichtingen ook door jongeren bezocht kunnen worden. De leden van de VVD-fractie noemen drie redenen om gemeenten geen vrijheid te geven om te bepalen hoeveel kansspelautomaten zij in een hoogdrempelige inrichting toestaan. Ten eerste zou volgens de leden van de VVD-fractie gemeentelijke vrijheid de duidelijkheid voor betrokkenen in gevaar brengen. Gezien hetgeen wij hierboven onder «1. Inleiding» uiteenzetten, lijkt deze vrees ons ongegrond. Uit het SGBO onderzoek van 1997 blijkt dat de meerderheid van de gemeenten het thans gevoerde beleid zal handhaven. Slechts een kleine minderheid van 37 gemeenten (6% van alle gemeenten) wil het opstellen van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen verbieden. Deze gemeenten zijn thans op grond van rechtspraak nog verplicht één kansspelautomaat toe te staan in een hoogdrempelige inrichting. Uit de cijfers van het SGBO onderzoek van 1997 blijkt dat grofweg de helft van alle gemeenten thans één kansspelautomaat toelaat in een hoogdrempelige inrichting, en de andere helft twee kansspelautomaten. De gemeenten is gevraagd naar welk opstelplaatsenbeleid hun voorkeur uitgaat. De voorkeuren van de meeste gemeenten komen overeen met bij het thans reeds gevoerde beleid. Dat betekent dat het wetsvoorstel weinig zal veranderen in de bestaande situatie ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen. Er is dus geen sprake van onduidelijkheid. Ten aanzien van laagdrempelige inrichtingen wordt de duidelijkheid door het wetsvoorstel juist verbeterd. Daar waar sommige gemeenten het plaatsen van kansspelautomaten in dergelijke inrichtingen nog toelaten, wordt dat in de toekomst in heel Nederland verboden.

Ten tweede wijzen de leden van de VVD-fractie op de ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid. Voor een uitgebreidere toelichting op dit aspect verwijzen wij naar hetgeen wij in reactie op de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie bij «4. Bedrijfseffecten» schrijven. Wij merken hier alvast op dat de afname van het aantal kansspelautomaten en de gevolgen voor de werkgelegenheid met name veroorzaakt worden door het voorgestelde plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen en niet door de voorgestelde keuzevrijheid voor gemeenten ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen. Bovendien blijkt uit het SGBO onderzoek van 1997 dat de gevolgen minder ernstig zijn dan in de memorie van toelichting wordt aangenomen op grond van de cijfers uit het SGBO onderzoek van 1995.

Tenslotte wijzen de leden van de VVD-fractie op het gevaar van goktoerisme. Ook hier wijzen wij nogmaals op het feit dat slechts 37 gemeenten voornemens zijn het plaatsen van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen te verbieden. Indien in die gemeenten bovendien geen speelautomatenhal aanwezig is, kan een situatie ontstaan waar geen lokaal aanbod voorhanden is en potentiële spelers uitwijken naar gemeenten waar wel kansspelautomaten staan opgesteld. Gemeenten die kiezen voor een absoluut verbod, zullen dat in een aantal gevallen doen omwille van de opvattingen van de plaatselijke bevolking ten aanzien van het spelen op kansspelautomaten. In die gevallen ligt het niet in de rede om aan te nemen dat er sprake is van een (grote) vraag naar het spelen op kansspelautomaten. Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde gemeentelijke vrijheid geen goktoerisme op grote schaal tot gevolg zal hebben. In die gevallen waar mensen wel naar een andere gemeente gaan teneinde daar op een kansspelautomaat te spelen, zien wij niet in welke bezwaren daartegen bestaan.

De eisen die gesteld (gaan) worden aan de opstellers van kansspelautomaten hebben betrekking op enerzijds het zedelijk gedrag en anderzijds de kennis en het inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Verderop in deze nota gaan wij daar meer gedetailleerd op in. De kosten verbonden aan het onderzoek naar de eisen ten aanzien van zedelijk gedrag worden uit de opbrengsten van de gemeentelijke leges voldaan. De kosten verbonden aan het verwerven van de vereiste kennis en het inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving worden gedragen door de degene die aan deze eisen moet voldoen. Dat is thans reeds het geval met betrekking tot de kosten die gemaakt worden teneinde de kennis te verwerven ten aanzien van de problematiek van het gokken en gokverslaving die de Drank- en Horecawet vereist van de bedrijfsleiders en beheerders van hoogdrempelige inrichtingen. Ook de bedrijfsleiders en beheerders van een aantal speelautomatenhallen maken thans op eigen initiatief reeds kosten teneinde kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving te verwerven. Een aantal speelautomatenhallen is in het bezit van een zogenoemd KEMA certificaat. Teneinde dat certificaat te behalen dient men aan bepaalde eisen te voldoen met betrekking tot opleiding van personeel van speelautomatenhallen met betrekking tot kansspelproblematiek en basisgespreksvaardigheden. Wat de kosten betreft die gemaakt worden bij de controle van de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, merken wij op dat deze begrepen zijn in de leges die verschuldigd zijn bij het verlenen en verlengen van de aanwezigheidsvergunning.

Controle op de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag geschiedt bij het verlenen en verlengen van de aanwezigheidsvergunning. Controle op de eisen ten aanzien van de kennis en het inzicht met betrekking tot het

gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving gebeurt aan de hand van een behaald diploma of certificaat.

Wij zijn van mening dat een overgangsregeling ten aanzien van de gestelde eisen aan het zedelijk gedrag geen zin heeft. Een vergunning-aanvrager die niet voldoet aan de eisen gesteld ten aanzien van het zedelijk gedrag een overgangsperiode gunnen om alsnog aan de gestelde eisen te voldoen, is weinig zinvol, omdat een begane overtreding niet teruggedraaid kan worden. Ten aanzien van de eisen die gesteld worden inzake de kennis en het inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving, ligt het wel voor de hand de betrokkenen een redelijke termijn te gunnen teneinde het vereiste diploma of certificaat te kunnen behalen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een vast 2-0-0 beleid in samenhang met de andere voorgenomen maatregelen een voldoende waarborg biedt voor een verantwoord speelautomatenbeleid. Wat het aspect van gokverslaving betreft zijn wij dat in grote lijnen met deze leden eens. Omdat er naast het belang van het tegengaan van gokverslaving nog andere aspecten en belangen zijn die de aandacht verdienen, gaat onze voorkeur toch uit naar een zekere mate van gemeentelijke vrijheid. Zoals ook de VNG betoogt in haar brief van 9 december 1997 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, zijn er een aantal motieven die zich verzetten tegen een te vergaande inperking van gemeentelijke vrijheid. Het is van belang dat gemeenten maatwerk kunnen leveren, toegesneden op de lokale situatie. Gemeenten verschillen onderling sterk qua omvang, qua aantal en concentratie van hoogdrempelige inrichtingen en qua eventuele aanwezigheid van speelautomatenhallen. Daarnaast zijn er een gemeenten die om redenen van levensbeschouwelijke aard kansspelautomaten geheel willen weren. Bovendien leidt een vast 2-0-0 beleid tot een toename van het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Het is nooit onze bedoeling geweest om door middel van het wetsvoorstel het aantal in hoogdrempelige inrichtingen opgestelde kansspelautomaten te doen toenemen. Zolang er geen nijpend tekort aan aanbod is, bestaat daartoe ook geen reden. Vanuit het perspectief van de zorg voor verslaving is dat veeleer een ongewenste ontwikkeling. Het zijn immers niet uitsluitend jongeren in laagdrempelige inrichtingen die verslaafd kunnen raken of problematisch speelgedrag kunnen gaan vertonen.

Uiteraard moet er bij de afweging van belangen acht geslagen worden op de economische gevolgen voor de betrokken bedrijfstakken. Wij benadrukken hier nogmaals dat de afname van het aantal kansspelautomaten en de gevolgen voor de werkgelegenheid met name veroorzaakt worden door het voorgestelde verbod om kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen te plaatsen, en niet door de voorgestelde keuzevrijheid van gemeenten ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen. Bovendien blijkt uit het SGBO onderzoek van 1997 dat de gevolgen minder ernstig zijn dan in de memorie van toelichting wordt aangenomen op grond van de cijfers uit het SGBO onderzoek van 1995. Het verschil tussen een maximum 2-0-0 beleid, zoals wij dat in het wetsvoorstel voorstaan en een vast 2-0-0 beleid zoals in de motie Zijlstra, De Graaf, Korthals (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 5) wordt voorgesteld, is veel minder groot dan het lijkt. In beide gevallen verdwijnen er 4 400 kansspelautomaten uit laagdrempelige inrichtingen. Het verschil zit met name in de mogelijkheid voor gemeenten om voor een totaalverbod te kiezen, dat wil zeggen een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Indien alle 37 gemeenten die in het SGBO onderzoek van 1997 aangeven over te willen gaan tot een dergelijk verbod, dat ook daadwerkelijk doen, zullen hierdoor in totaal 930 kansspelautomaten extra

van de Nederlandse markt verdwijnen. Dat zijn 2,3% van alle thans in Nederland opgestelde kansspelautomaten.

De leden van de D66-fractie spreken de vrees uit dat een te scherp regime illegaliteit in de hand zal werken. In reactie daarop wijzen wij op hetgeen wij hiervoor schrijven in antwoord op opmerkingen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie menen dat de voorgestelde regelgeving dermate ingewikkeld van aard is dat deze wel snel voor een MDW-onderzoek zal worden voorgedragen. In dit verband noemen wij het eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van regelgeving (de Commissie-Geelhoed), waaraan wij op pagina 2 van de memorie van toelichting refereren. Met de door deze commissie gedane aanbevelingen is opnieuw rekening gehouden in het wetsvoorstel. Dat heeft geleid tot een wetsvoorstel dat op bepaalde punten vrij gedetailleerd van aard is. Op het eerste gezicht kan daarom de indruk ontstaan dat er geen sprake is van vermindering of vereenvoudiging van regelgeving. Dat is echter niet het geval. Daar waar in het wetsvoorstel gedetailleerde of ingewikkelde bepalingen zijn opgenomen, is dat gedaan met het doel een zoveel mogelijk uniforme uitvoering te waarborgen en het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden zoveel mogelijk te preciseren. Ter illustratie verwijzen wij naar artikel I, onderdelen A en D voor wat betreft de omschrijving van inrichtingen en onderdeel N waar de bevoegdheden van de regering worden gepreciseerd.

De leden van de D66-fractie wijzen op het feit dat het aantal kansspelautomaten is gedaald van 44 000 in 1992 tot 26 400 in 1997, een daling van 40%. Volledigheidshalve merken wij op dat deze cijfers uitsluitend de in losse locaties opgestelde kansspelautomaten betreffen. In de speelautomatenhallen is het aantal kansspelautomaten juist toegenomen van 8 700 in 1992 tot 12 500 in 1997, een stijging van bijna 50%. In totaal is het aantal kansspelautomaten afgenomen van 52 700 in 1992 tot 38 900 in 1997. Dat is een daling van 26%. Bovendien zijn er 5 600 behendigheidsautomaten bijgekomen, een stijging van 28%. Het gegeven dat nog eens 4 400 kansspelautomaten verdwijnen als gevolg van een plaatsingsverbod in laagdrempelige inrichtingen staat los van de keuze in het wetsvoorstel om gemeenten de vrijheid te geven zelf te bepalen hoeveel kansspelautomaten zij toestaan in een in hoogdrempelige inrichting. Ook bij een vast 2-0-0 beleid zoals voorgesteld in de motie Zijlstra, De Graaf, Korthals (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 5), zullen deze 4400 kansspelautomaten moeten worden weggehaald uit de laagdrempelige inrichtingen.

Het is geenszins het doel van het wetsvoorstel om het spelen op kansspelautomaten principieel af te wijzen omdat er sprake zou zijn van een maatschappelijk onaanvaardbaar verschijnsel. Dat blijkt alleen al uit het feit dat er – ook na het wetsvoorstel – met goedvinden van de overheid tienduizenden kansspelautomaten staan opgesteld in Nederland. Wel ligt aan het wetsvoorstel een afweging van verschillende belangen ten grondslag. Waar nodig wordt het plaatsen van kansspelautomaten verboden of wordt de mogelijkheid daartoe aan gemeenten geboden. Waar mogelijk is een soepeler regime van toepassing, zoals bijvoorbeeld voor speelautomatenhallen, waar in de toekomst een zwaarder kaliber kansspelautomaten geplaatst mag worden dan in horeca inrichtingen. Uit de cijfers van het vierde Peilstations-onderzoek naar riskant middelengebruik van het Trimbos-instituut van mei 1997, blijkt dat het aantal jongeren tussen de 12 en 18 jaar dat zeer regelmatig speelt, gedaald is van 59% in 1992 naar 54% in 1996. In de groep scholieren van 18 jaar en ouder heeft zich echter geen daling voorgedaan.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het onderscheid tussen natte en droge horeca in plaats van het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen de eenduidigheid en de duidelijkheid ten goede zou komen, en dat bovendien het laatstgenoemde onderscheid niet



nodig is gezien de voorgestelde leeftijdsgrens van 18 jaar. Dat laatste betwijfelen wij. Het onderscheid nat-droog doet niet in alle gevallen recht aan de doelstellingen van het wetsvoorstel. Het doel is kansspelautomaten te weren uit inrichtingen waar jongeren eenvoudig binnenlopen, of die veelvuldig door jongeren bezocht worden en waar zij op terloopse wijze in aanraking kunnen komen met kansspelautomaten. Veelal zullen dat droge horecagelegenheden zijn, maar niet in alle gevallen. Ook bij de natte horeca kan sprake zijn van laagdrempelige inrichtingen. Het niet opstellen van kansspelautomaten in dergelijke inrichtingen lijkt ons effectiever dan het uitsluitend hanteren van een leeftijdsgrens. Waar geen kansspelautomaat staat, kan immers ook niet gespeeld worden. Bovendien kan een droge horecagelegenheid tot een natte horecagelegenheid getransformeerd worden door een Drank- en Horecawetvergunning aan te vragen. Het onderscheid nat-droog en hoog-laag valt voor een belangrijk deel samen. Alle droge horeca is per definitie laagdrempelig. Van de natte horeca kan een deel als laagdrempelig worden aangemerkt. Overigens bestrijden wij de opvatting dat het aanwijzen van deze laatste categorie problemen met zich mee zal brengen. Bijna alle gemeenten hanteren het onderscheid hoog-laag. Dat heeft in de beginfase een reeks rechterlijke uitspraken opgeleverd die hebben bijgedragen tot een verdere uitwerking van deze begrippen. Inmiddels zijn deze begrippen in voldoende mate uitgekristalliseerd. Dat wordt bevestigd door een jurisprudentie-onderzoek dat in 1997 is uitgevoerd in opdracht van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken. Zowel uit de brief van de VNG van 9 december 1997 aan de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer als uit het SGBO onderzoek van 1997 blijkt dat gemeenten achter de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor een onderscheid tussen hoog- en laagdrempelig staan. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft inmiddels het initiatief genomen tot het vervaardigen van een handleiding voor gemeenten, waarin onder meer uitgebreid wordt ingegaan op het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen. Deze handleiding zal na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel onder alle gemeenten verspreid worden.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 30c, tweede lid, in de verplichting om het aantal speelautomaten waarvoor per inrichting een aanwezigheidsvergunning kan worden verleend, in een gemeentelijke verordening vast te leggen. Deze keuze is ingegeven door dezelfde reden die aan het huidige artikel 30c, eerste lid, onder c, van de wet ten grondslag ligt. Daarin wordt bepaald dat het toestaan van een speelautomatenhal bij gemeentelijke verordening dient te geschieden. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de huidige Titel Va van de Wet op de kansspelen blijkt ook waarom voor een gemeentelijke verordening werd gekozen (kamerstukken II 1980/81, 16 481, nr. 3, p. 12). Omdat de keuze om een speelautomatenhal toe te staan een principebesluit is dat grote consequenties voor een gemeente kan hebben, vonden de toenmalige Staatssecretarissen van Justitie en van Economische Zaken het aangewezen een dergelijk besluit door de gemeenteraad te laten nemen, en niet uitsluitend door de burgemeester. In het voorlopig verslag van de bijzondere commissie ingesteld voor het hiervoor genoemde wetsvoorstel wordt de vraag gesteld waarom de bevoegdheid om het aantal speelautomaten te beperken dat in totaal staat opgesteld in een gemeente aan de burgemeester toekomt en niet aan de gemeenteraad (kamerstukken II 1980/81, 16 481, nr. 5, p. 9). In de memorie van antwoord wordt op deze vraag geantwoord dat de burgemeester niet bevoegd is alle speelautomaten te weren in zijn gemeente en dat het daarom niet nodig is de gemeenteraad bevoegd te verklaren (kamerstukken II 1981/82, 16 481, nr. 6, p. 15). In het onderhavige wetsvoorstel wordt gemeenten in tegenstelling tot in de huidige wet wel de mogelijkheid geboden om alle kansspelautomaten te weren. Om dezelfde reden als hierboven genoemd,

vinden wij het dan ook aangewezen dat een dergelijke keuze door de gemeenteraad in een gemeentelijke verordening wordt vastgelegd, en niet uitsluitend door de burgemeester gemaakt wordt. Het ligt voor de hand om de overige voorwaarden die aan de vergunninghouder gesteld worden ook in hetzelfde instrument – een gemeentelijke verordening – vast te leggen, om te voorkomen dat het kansspelbeleid deels door de gemeenteraad bepaald wordt, en deels uitsluitend door de burgemeester. Wij zijn niet van mening dat er sprake is van overbodige en onnodig belastende regelgeving. Evenmin hoeft het vaststellen van een gemeentelijke verordening te leiden tot vertraging bij de effectuering van de nieuwe wetgeving, zoals de VNG stelt in haar brief van 9 december 1997 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer. Het staat gemeenten op dit moment reeds vrij een gemeentelijke verordening vast te stellen waarin het aantal toe te laten speelautomaten en de aan de aanwezigheidsvergunning te verbinden voorschriften worden vastgesteld. Bovendien staat het gemeenten vrij om alle gemeentelijke regels inzake speelautomaten in één verordening vast te leggen. Tenslotte lijkt het ons de rechtszekerheid en de kenbaarheid ten goede te komen indien het gemeentelijk speelautomatenbeleid duidelijk is vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

De motie Korthals c.s. (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 14) wordt uitgevoerd door in het voorgestelde artikel 30n, derde lid, te voorzien in de mogelijkheid van productdifferentiatie voor kansspelautomaten die in een speelautomatenhal worden opgesteld.

In de brief van 7 april 1997 aan de Voorzitter van de vaste commissie van Justitie van de Tweede Kamer, verklaart tweede ondergetekende zich bereid de inwerkingtreding van de in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248) voorziene zogenoemde Nijpels normen uit te stellen tot op het moment dat het in het wetsvoorstel voorziene nieuwe opstelplaatsenbeleid van kracht wordt en het verplicht wordt om een fraudebestendige teller in te bouwen.

Wat betreft de Euro en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de speelautomaten, geldt dat de Euro pas in 2002 zal worden ingevoerd. Wij zijn van mening dat het nogmaals ophouden van de voorschriften die moeten gaan gelden tot deze datum zal leiden tot onnodige rechtsonzekerheid waar noch de burger noch de betrokken branches mee zijn gediend. Bovendien leidt verder uitstel ertoe dat bepaalde spelconcepten met een verhoogd verslavingsrisico nog langer op de markt blijven. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het verband tussen gokken en criminaliteit niet is aangetoond. Wij zijn het met deze leden eens dat gokverslaving niet per definitie tot verwervingscriminaliteit hoeft te leiden. Om die reden stellen wij op pagina 5 van de memorie van toelichting dan ook dat gokverslaving *kan* leiden tot verwervingscriminaliteit.

De leden van de SGP-fractie vragen of de mogelijkheid een totaalverbod in te voeren uitsluitend betrekking heeft op het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Het wetsvoorstel verbiedt het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Daar mogen dus nooit kansspelautomaten worden opgesteld. Gemeenten krijgen de vrijheid om zelf te bepalen of zij het opstellen van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen willen verbieden. Bovendien heeft een gemeente krachtens artikel 30c, eerste lid, onder c, van de wet thans reeds de mogelijkheid het houden van speelautomatenhallen geheel te verbieden. Wil een gemeente één of meer speelautomatenhallen toestaan, dan dient de gemeenteraad daartoe een verordening vast te stellen.

Het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie of in de gemeentelijke verordening ook een bepaling kan worden opgenomen waarin het maximum aantal speelautomatenhallen staat omschreven dat

binnen een gemeente wordt toegelaten, luidt bevestigend. Deze mogelijkheid kent de wet thans reeds. Artikel 30c, eerste lid, onder c, van de wet bepaalt dat een gemeente die een speelautomatenhal binnen haar grenzen wil toelaten daartoe een verordening dient vast te stellen. In een dergelijke verordening kan het aantal speelautomatenhallen beperkt worden. Deze opvatting is bevestigd door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Het stellen van voorwaarden ten aanzien van de wijze van werving en reclame, gericht tot de speler, wordt in het wetsvoorstel overgelaten aan de gemeente. Ook hier is gekozen voor gemeentelijke vrijheid teneinde gemeenten in staat te stellen maatwerk te leveren, toegesneden op de lokale situatie.

#### *b. Illegaliteit en criminaliteit*

##### Illegaliteit

Er is geen sprake van overmatig intensieve controle van legale ondernemingen. Uit cijfers van het NMI blijkt dat een speelautomaat gemiddeld eens in de drie jaar wordt gecontroleerd. Op dit moment nopen het aantal en de aard van de geconstateerde overtredingen bij locatie-controles niet tot een intensivering van deze controles. Naast de door het NMI verrichte controles controleren gemeenten bij vergunningverlening en -verlenging of (nog) voldaan wordt aan de voorwaarden die bij of krachtens de wet gesteld worden. Veelal is deze controle schriftelijk van aard. Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat de opsporing van illegale aanbieders van belang is. Overigens is in dit verband niet alleen opsporing, maar ook toezicht van belang. Gemeenten mogen krachtens artikel 30w, tweede lid, van de wet toezichthouders aanwijzen die controleren of er geen speelautomaten staan opgesteld zonder dat daarvoor een aanwezigheidsvergunning is verleend. Onder de voorwaarden gesteld in de Awb kan daarbij gebruik gemaakt worden van bestuursdwang of dwangsommen. Tevens verwijzen wij in dit verband naar het onderzoek van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal naar de wijze waarop een adequate strafrechtelijke bijdrage kan worden geleverd aan de handhaving van de Wet op de kansspelen, als onderdeel van een meer integrale benadering. De uitkomsten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport van de werkgroep kansspelen herijkt en door eerste ondergetekende op 1 oktober 1997 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Als bijlage 2 bij het onderzoek gaat een voorstel tot wijziging van de richtlijn handhaving besluit speelautomaten. Op 11 juni 1997 is dit voorstel in werking getreden onder de naam «Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen» (Stcr. 137). In deze richtlijn is voorzien in een forse verhoging van de op te leggen boetes bij overtredingen. Tevens is voorzien in samenwerking met het bestuur, door bij bepaalde overtredingen eerst een waarschuwing door de toezichthoudende ambtenaar voor te schrijven en vervolgens strafrechtelijk optreden.

Middellijke uitbetaling op behendigheidsautomaten is verboden. Overtreding kan leiden tot intrekking van de exploitatie- respectievelijk aanwezigheidsvergunning. Wanneer middellijke uitbetaling op een behendigheidsautomaat wordt geconstateerd door de toezichthoudende instanties wordt dit aan de tweede ondergetekende gemeld. Vervolgens kan de exploitatievergunning worden ingetrokken.

Zoals blijkt uit de huidige Titel Va van de wet, is de wetgever niet van mening dat kansspelautomaten principieel verboden moeten worden. Met andere woorden, de wetgever is niet van mening dat er sprake is van een «kwaad». Wel vindt de wetgever dat het exploiteren, plaatsen en spelen op kansspelautomaten goed gereguleerd en gecontroleerd moet worden, om misstanden en het ontstaan van «kwaad» tegen te kunnen gaan. Zo

men het spelen op kansspelautomaten als een «kwaad» wil beschouwen is ons antwoord dat een «openbaar kwaad» inderdaad een «kleiner kwaad» is dan een verborgen kwaad. In tegenstelling tot een «verborgen kwaad» kan een «openbaar kwaad» gereguleerd en gecontroleerd worden. Op die manier kunnen misstanden voorkomen worden. Het doel van een meldpunt illegaliteit is om goed zicht te krijgen op illegale aanbieders en de omvang van illegaal aanbod. Leden kunnen vermeende illegale activiteiten melden aan de speelautomaten brancheorganisatie VAN. Op basis van de verzamelde informatie kunnen overtreders aangesproken worden en kunnen politie, openbaar ministerie, gemeenten en het NMI ingelicht worden. Indien het probleem hierna niet is opgelost, wordt geprobeerd in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken en/of het Ministerie van Justitie en eventueel met betrokken gemeenten tot een oplossing te komen.

#### Criminaliteit

Op de pagina's 26 en 27 (Artikel I, onderdeel E) en op pagina's 5 en 6 (onder het kopje criminaliteit) van de memorie van toelichting gaan wij in op het stellen van bepaalde eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van houders van een aanwezigheids- of exploitatievergunning. Vooralsnog zal alleen voorzien worden in het raadplegen van justitiële documentatieregisters, waarin zogenoemde «harde informatie» is opgeslagen. Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om zogenoemde «zachte informatie» te gebruiken bij de beoordeling van een vergunningaanvraag of het intrekken van een vergunning. In het kader van het genoemde BIBOB-wetsvoorstel wordt die mogelijkheid wel overwogen. Inmiddels is het onderzoek «Criminaliteit in de branche van de amusementscenters» gereed. Dit onderzoek is door eerste ondergetekende op 28 januari 1998 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Uit dit onderzoek blijkt dat de economische activiteiten die in speelautomatenhallen plaatsvinden, namelijk het exploiteren van speelautomaten, niet door criminele organisaties gebruikt worden. De onderzoekers zijn bij speelautomatenhallen geen vormen van betrokkenheid van georganiseerde misdaad tegengekomen die in de horeca en de «losse» exploitatie van speelautomaten wel bestaan, zoals afpersing en gedwongen overnames. De combinatie van deze nieuwe gegevens met de resultaten van de Enquête Opsporingsmethoden, waarnaar wij op pagina 5 van de memorie van toelichting verwijzen, vormen voor ons aanleiding om nogmaals goed te overwegen of het gebruik van «zachte informatie» bij de afgifte van een aanwezigheids- of exploitatievergunning werkelijk noodzakelijk is. Voorzover de noodzaak tot het gebruiken van «zachte informatie» zou bestaan, is dat bij speelautomatenhallen minder het geval dan in de horeca en bij «losse» exploitaties. De vragen die de leden van de PvdA-fractie stellen ten aanzien van het gebruik van «zachte informatie» in andere branches zijn vragen die in meer algemene zin een belangrijke rol spelen bij de overwegingen om tot een BIBOB-wetsvoorstel te komen. Wij zijn van mening dat beantwoording daarvan niet past in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Bovendien is de voorbereiding van het BIBOB-wetsvoorstel nog niet afgerond. Wat betreft de inhoud van de eisen die ten aanzien van het zedelijk gedrag gesteld zullen worden, verwijzen wij ter oriëntatie naar het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. In dat besluit gaat het enerzijds om eisen van meer algemene aard en anderzijds om eisen die zijn afgestemd op het specifieke bedrijf in de drank- en horecabranche. Voorbeelden van de eisen van meer algemene aard zijn: men mag niet uit het kiesrecht ontzet zijn, niet ter beschikking van de regering gesteld zijn of binnen de laatste vijf jaar een gevangenisstraf van een jaar of langer ondergaan hebben. Voorbeelden van meer specifieke eisen zijn: men mag binnen een bepaald tijdvak niet veroordeeld zijn voor overtreding van bepalingen uit

de Opiumwet, de Drank- en Horecawet, de Wegenverkeerswet, of de Wet op de kansspelen. Wij stellen ons voor om in de algemene maatregel van bestuur een vergelijkbaar systeem te introduceren voor de Wet op de kansspelen. Bedrijfsleiders en beheerders van een hoogdrempelige inrichting voldoen reeds aan de eisen gesteld in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. Voor deze groep kan wellicht met een aantal aanvullende eisen worden volstaan. Dat ligt uiteraard anders voor de bedrijfsleiders en beheerders van speelautomatenhallen en de exploitanten van speelautomatenhallen, ten aanzien van wiens zedelijk gedrag op dit moment nog geen eisen worden gesteld. Wat de eisen van meer algemene aard betreft, stellen wij ons voor bij het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet aan te sluiten. Wat de meer specifieke eisen betreft, stellen wij ons voor de eisen te beperken tot met name overtredingen van de Wet op de kansspelen.

Het onderzoek «Criminaliteit in de branche van de amusementscenters» is inmiddels afgerond en door eerste ondergetekende op 28 januari 1998 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Zoals wij hierboven in antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie uiteenzetten, vormen de resultaten van dit onderzoek aanleiding om nogmaals goed te overwegen of het gebruik van «zachte informatie» bij de afgifte van een aanwezigheids- of exploitatievergunning werkelijk noodzakelijk is. Voorzover de noodzaak tot het gebruiken van «zachte informatie» bestaat, is dat met name het geval in de horeca en bij «losse» exploitaties. Het gebruik van zogenoemde «harde informatie» bij het verlenen van een aanwezigheids- of exploitatievergunning, zoals dat nu reeds het geval is op basis van de Drank- en Horecawet voor beheerders en bedrijfsleiders van hoogdrempelige inrichtingen stuit ons inziens echter niet op bezwaren omdat het hier immers duidelijk om overtredingen gaat waarvoor iemand veroordeeld is.

Het wetsvoorstel BIBOB verkeert nog in de fase van interdepartementale voorbereiding en zal op zijn vroegst over enkele maanden aan de Raad van State gestuurd kunnen worden voor advies.

### *c. Toezicht en handhaving*

Het onderzoek van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal naar de wijze waarop een adequate strafrechtelijke bijdrage aan de handhaving van de Wet op de kansspelen kan worden geleverd, als onderdeel van een meer integrale benadering, is inmiddels gereed. De uitkomsten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport van de werkgroep kansspelen herijkt en door eerste ondergetekende op 1 oktober 1997 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het toezicht na wijziging van de wet nog voldoende zal zijn. Zoals bij nieuwe regelgeving altijd het geval is, zal de eerste tijd na invoering extra aandacht aan de naleving ervan besteed moeten worden. Bij het onderhavige wetsvoorstel betreft dat met name de naleving van het plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Hoewel een plaatsingsverbod op zich niets nieuws is, zal het wel een aantal inrichtingen betreffen, waar thans in bepaalde gemeenten nog wel kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Ten aanzien van die inrichtingen is extra oplettendheid geboden. Overigens is een overtreding van het plaatsingsverbod zeer eenvoudig te constateren. In 1996 heeft de politie 264 maal proces-verbaal opgemaakt. Dit betrof zowel gevallen waar geen vergunning verleend was, maar desondanks een speelautomaat stond opgesteld, als gevallen waar wel een vergunning verleend was maar de opgestelde speelautomaat niet voldeed aan de technische voorschriften.

Bij het NMI zijn 14 personen, waarvan 11 in de buitendienst, belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens Titel Va van de wet bepaalde. Het onderzoek met het oog op de toelating van een model speelautomaat wordt niet door deze 14 personen verricht. Gemiddeld wordt een speelautomaat éénmaal per drie jaar gecontroleerd. Bij de controles door werknemers van het NMI ligt de nadruk op controle van de technische voorschriften. Het percentage overtredingen dat door het NMI geconstateerd wordt, ligt lager dan 10%. Het merendeel betreft overtredingen van ondergeschikte aard, zoals het ontbreken van exploitatiestickers, een niet correct merkteken of een niet correct uiterlijk van de speelautomaat. Het wetsvoorstel heeft in beginsel geen gevolgen voor de personeelssterkte van het NMI. Als gevolg van het wetsvoorstel zal het aantal te controleren locaties en speelautomaten eerder af- dan toenemen. De voorziene wijziging van de technische normen in het Speelautomatenbesluit zal tijdelijk extra beslag leggen op de capaciteit van het NMI. Dat betreft echter met het onderzoek dat het NMI uitvoert met het oog op de toelating van een model speelautomaat, en niet de locatie-controles.

Met name in de periode kort na de invoering van het wetsvoorstel is volgens ons een verhoogde mate van toezicht wenselijk. Dat hangt samen met het voorgestelde plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Voor het overige noopt het wetsvoorstel niet tot een ingrijpende wijziging op het terrein van toezicht en handhaving. Een vraag van geheel andere orde is of er sprake is van een zodanige mate van illegaal aanbod dat toezicht en handhaving zich in toenemende mate daarop moeten richten. In dit verband wijzen wij op het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over illegaliteit. Of politie en OM prioriteit kunnen geven aan het opsporen en vervolgen van overtredingen op het terrein van speelautomaten hangt uiteraard af van de situatie in het betreffende district of parket. Zo heeft bijvoorbeeld recentelijk een grote landelijke actie plaatsgevonden waarbij op grote schaal werd opgetreden tegen overtredingen van Titel Va van de wet. Wat betreft de mogelijkheden voor verbetering van de handhaving verwijzen wij naar de aanbiedingsbrief bij het rapport van de werkgroep Kansspelen herijkt van eerste ondergetekende van 1 oktober 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In deze brief wordt er van uitgegaan dat een integrale benadering de beste mogelijkheden biedt. Dat betekent dat er nauw samengewerkt moet worden binnen de driehoek gemeente, openbaar ministerie en politie. Daarnaast moet de aandacht gericht zijn op het verbeteren van de expertise bij de instanties die betrokken zijn bij opsporing en vervolging. Wat de sancties betreft, merken wij op dat de wet zowel in het opleggen van boetes als in vrijheidsbeneming voorziet. Het openbaar ministerie heeft in de Richtlijn handhaving besluit speelautomaten bepaald wanneer welke sancties toegepast dienen te worden. Inmiddels is deze richtlijn gewijzigd en in gewijzigde vorm op 11 juni 1997 in werking getreden onder de naam «Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen» (Stcrt. 137). In de gewijzigde richtlijn is voorzien in een forse verhoging van de op te leggen boetes bij overtredingen. Tevens is voorzien in samenwerking met het bestuur, door bij bepaalde overtredingen eerst een waarschuwing door de toezichthoudende ambtenaar voor te schrijven en vervolgens strafrechtelijk optreden.

#### 4. Bedrijfseffecten

##### *Kosten en baten*

##### Opstelplaatsenbeleid

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie verwijzen wij naar hetgeen onder punt 3a wordt opgemerkt naar aanleiding van een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie.

##### *Marktwerving en overige sociaal-economische effecten*

Wij hebben begrip voor de zorg van de leden van de PvdA-fractie ten aanzien van de werkgelegenheidseffecten. Een uitvoerige uiteenzetting van werkgelegenheidseffecten kunnen wij echter niet geven omdat de gegevens daartoe ontbreken. Voorzover er gegevens zijn, zijn die te vinden in het rapport *Rendabel exploiteren* uit 1995 van het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf Nederland. Wij wijzen er nogmaals op dat het om ruwe schattingen en waarschijnlijkheden gaat.

Wij menen dat de veronderstellingen die geuit worden door de leden van de PvdA-fractie relativering behoeven. Ten eerste wijzen wij op het feit dat de werkgelegenheidseffecten die veroorzaakt worden door de invoering van de nieuwe technische normen zoals voorzien in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248), los staan van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zelf voorziet niet in een verdere aanscherping van de technische normen. Integendeel, in het kader van de voorgestelde productdifferentiatie is juist voorzien in de mogelijkheid om voor kansspelautomaten die staan opgesteld in een speelautomatenhal af te wijken van de nieuwe technische normen zoals voorzien in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996. Ongeveer één derde van alle kansspelautomaten in Nederland staat opgesteld in een speelautomatenhal. Ongeveer 26 000 kansspelautomaten staan opgesteld in hoogdrempelige inrichtingen. Deze zullen moeten worden aangepast aan de voorgestelde nieuwe technische normen uit het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996. Bij het berekenen van de bedrijfseffecten is in de nota van toelichting bij het ontwerp-Speelautomatenbesluit echter nog uitgegaan van 45 800 kansspelautomaten die aangepast zouden moeten worden. Dit getal is inmiddels bijna gehalveerd. Wellicht zullen de in de nota van toelichting genoemde nadelige cijfers niet zonder meer gehalveerd kunnen worden, maar ze zullen toch zeker substantieel naar beneden toe moeten worden bijgesteld. Ten tweede wijzen wij op het feit dat de afname van het aantal kansspelautomaten met name veroorzaakt wordt door het voorgestelde plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen en niet door de voorgestelde keuzevrijheid van gemeenten met betrekking tot hoogdrempelige inrichtingen. Zowel bij het door ons voorgestelde maximum 2-0-0 beleid als bij een vast 2-0-0 beleid zoals voorgesteld in de motie Zijlstra, De Graaf, Korthals (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 5) zullen er 4400 kansspelautomaten verdwijnen uit laagdrempelige inrichtingen. Daarnaast zullen er bij het door ons voorgestelde maximum 2-0-0 beleid 930 kansspelautomaten uit hoogdrempelige inrichtingen verdwijnen omdat 37 gemeenten (6% van alle gemeenten) een plaatsingsverbod voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen wensen in te voeren. Dat betreft 2,3% van alle thans in Nederland opgestelde kansspelautomaten. De kansspelautomaten die weggehaald worden kunnen in beginsel weer herplaatst of bijgeplaatst worden in hoogdrempelige inrichtingen waar nog niet het maximum toelaatbaar aantal kansspelautomaten staat opgesteld. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, en zo ja op welke schaal, is op dit moment niet te voorspellen. In het SGBO onderzoek van 1997 worden cijfers gegeven op basis van drie

bijplaatsingspercentages, namelijk 0%, 50% en 100%. Bij 0% bijplaatsing verdwijnen er per saldo 6100 kansspelautomaten. Bij 50% bijplaatsing (2500 kansspelautomaten) verdwijnen er per saldo 3600 kansspelautomaten. Bij 100% bijplaatsing (5100 kansspelautomaten) verdwijnen er per saldo 1000 kansspelautomaten. Wanneer we uitgaan van de gemiddelde bruto omzet van een kansspelautomaat, namelijk 20 500 per jaar, betekent dat voor de drie bijplaatsingspercentages respectievelijk 125 miljoen (0%), 74 miljoen (50%) of 20,5 miljoen (100%) omzetverlies per jaar. In de memorie van toelichting wordt nog uitgegaan van een netto omzetverlies van 179 miljoen.

Op basis van bovenstaande cijfers komen wij tot de conclusie dat de omzetverliezen wellicht aanzienlijk zullen zijn, maar dat indien we uitgaan van 50% bijplaatsing, het wetsvoorstel op zich hooguit tot een omzetverlies van 70 tot 80 miljoen zal leiden, ongeveer 10% van de totale omzet in de speelautomatenbranche. Bij dit percentage gaan wij uit van een gezamenlijke jaaromzet van ongeveer 800 miljoen tot een miljard gulden per jaar. Een grote controle actie van de belastingdienst in 1996 heeft inmiddels aan het licht gebracht dat er sprake is van een jaaromzet die ongeveer 400 miljoen hoger ligt dan tot nu toe werd aangenomen. Het verwachte omzetverlies wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het opstelplaatsenverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen.

Wat de effecten voor de werkgelegenheid betreft, daarover ontbreekt gedetailleerde informatie. Uit door de speelautomaten brancheorganisatie VAN verstrekte informatie blijkt dat er sinds 1995 ongeveer 270 arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan en dat enkele bedrijven failliet zijn gegaan. Deze informatie heeft de VAN uit haar eigen ledenkring verkregen. De VAN is van mening dat dit verlies aan arbeidsplaatsen te wijten is aan de afname van het aantal kansspelautomaten. Sinds 1995 zijn er 6900 kansspelautomaten verdwenen en 2700 behendigheidsautomaten bijgekomen. Bij deze cijfers tekent de VAN aan dat naar haar mening de volledige effecten van het verdwijnen van 6900 kansspelautomaten in de afgelopen twee jaar, nog niet geheel zichtbaar zijn. Indien het aantal verloren gegane arbeidsplaatsen wordt afgezet tegen het aantal kansspelautomaten dat van de markt gehaald is, betekent dat voor de drie bijplaatsingspercentages respectievelijk een verlies van 235 (0%), 140 (50%) of 40 arbeidsplaatsen (100%). Op grond van deze cijfers zijn wij van mening dat de conclusie van de leden van de PvdA-fractie dat er meer dan 1000 tot 1400 arbeidsplaatsen zullen verdwijnen, en meer dan 180 tot 200 bedrijven, niet gerechtvaardigd is.

## **5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

### *Naleving en handhaving*

#### De dimensies voor spontane naleving

Bij het merendeel van de speelautomatenhallen wordt reeds op vrijwillige basis een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd. Tegenover de wettelijke leeftijdsgrens en de toegangscontrole staat een belangrijk voordeel voor de speelautomatenhallen, namelijk de mogelijkheid van productdifferentiatie. Een interne begeleidingscommissie productdifferentiatie van de speelautomaten brancheorganisatie VAN heeft een rapport uitgebracht over productdifferentiatie. In dat rapport wordt uitgebreid aandacht besteed aan de vraag hoe de toegangscontrole op de meest effectieve manier kan worden vormgegeven. Op initiatief van de VAN is inmiddels als proef een toegangspas met een magneetstrip ontwikkeld. Op die magneetstrip kunnen persoonlijke gegevens van de bezoeker en een pasfoto worden vastgelegd. In de memorie van toelichting op pagina 34 zetten wij uiteen dat de toegangscontrole in beginsel dient te



geschieden door het laten tonen van een identificatiebewijs. In de meeste gevallen is dat de enige betrouwbare methode om de leeftijd op deugdelijke wijze vast te stellen. In sommige gevallen zal de leeftijd van een bezoeker deugdelijk vastgesteld kunnen worden zonder dat hij zich daartoe dient te identificeren. Het merendeel van de bezoekers heeft echter een zodanige leeftijd dat de leeftijd moeilijk op zicht is vast te stellen. Het wetsvoorstel voorziet in het geven van nadere regels met betrekking tot de toegangscontrole.

Het ligt uiteraard in de bedoeling om na te gaan of exploitanten van een speelautomatenhal na de invoering van het wetsvoorstel overgaan tot toegangscontrole. Hierbij kan zelfregulering een rol spelen. Hierop wijst ook de VAN in het hiervoor genoemde rapport van de interne begeleidingscommissie productdifferentiatie. Bij zelfregulering moet met name gedacht worden aan certificatie van het bedrijfsproces bij speelautomatenhallen, zoals dat thans reeds gebeurt.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel B*

In reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie wijzen wij ter verduidelijking op het onderscheid tussen een speelautomatenhal en een amusementscentrum. In een speelautomatenhal mogen alleen speelautomaten, dat wil zeggen kansspelautomaten en behendigheidsautomaten, staan en geen kermisautomaten. In een amusementscentrum mogen alleen behendigheidsautomaten en kermisautomaten staan, althans wanneer het amusementscentrum door de gemeente als een kermis wordt aangemerkt, hetgeen lang niet altijd het geval is. In een amusementscentrum mogen dus geen kansspelautomaten worden opgesteld. Met het oog op de doelstellingen van de Wet op de kansspelen valt niet in te zien waarom het ongewenst is dat kermisautomaten in amusementscentra worden opgesteld of waarom het ongewenst is dat het aantal amusementscentra toeneemt. Wij zien niet in waarom het wetsvoorstel tot een toename van het aantal amusementscentra zou leiden. De aanscherping van de wet heeft met name betrekking op kansspelautomaten en die mogen niet in een amusementscentrum worden opgesteld. In dit verband verwijzen wij naar de brief van 10 oktober van eerste ondergetekende aan de Voorzitter van de vaste commissie van Justitie, waarin wordt ingegaan op de beweegredenen om de bestaande wettelijke regeling ongewijzigd te laten. Er zijn met name drie belangen die daarbij een rol spelen. Daarop gaan wij hieronder nogmaals in.

Ten eerste is er het belang van het voorkomen en tegengaan van gokverslaving. Zoals reeds in de nota «kansspelen herijkt» (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 2) wordt aangegeven, mag vooralsnog worden aangenomen dat kermisautomaten niet leiden tot gokverslaving. Het belang van het voorkomen en tegengaan van gokverslaving verzet zich derhalve niet tegen het opstellen van kermisautomaten in amusementscentra. Mocht uit onderzoek blijken dat bij (bepaalde) kermisautomaten toch het risico van gokverslaving bestaat, dan kan dat aanleiding vormen voor een restrictiever opstelplaatsenbeleid voor kermisautomaten. Een restrictiever opstelplaatsenbeleid zal in dat geval uiteraard niet beperkt kunnen blijven tot uitsluitend amusementscentra, maar zich ook tot traditionele kermissen moeten uitstrekken. Dat blijkt ook uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 107 (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 4, p. 35)

naar aanleiding van de nota «kansspelen herijkt» (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 2). Het is niet zozeer de locatie waar de kermisautomaat staat opgesteld als wel het karakter van de betreffende kermisautomaat dat van belang is voor het risico van gokverslaving. Ten tweede speelt het belang van de gemeente bij het toezicht op evenementen een rol. De Gemeentewet legt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden bij de gemeentelijke autoriteiten. Daarnaast hechten wij veel waarde aan gemeentelijke vrijheid op het terrein van het speelautomatenbeleid. In dit verband past het om gemeenten zelf te laten bepalen welke gelegenheid als een kermis wordt aangemerkt en daarmee waar kermisautomaten mogen worden geplaatst. Ook de gemeenten zelf hechten aan deze vrijheid. Om deze redenen is het wettelijk vastleggen van het begrip kermis onwenselijk. Ten derde zijn er de commerciële belangen van bepaalde bedrijfstakken. Enerzijds hebben exploitanten van traditionele kermissen er belang bij dat uitsluitend aldaar kermisautomaten mogen worden geplaatst. Anderzijds hebben exploitanten van amusementscentra er belang bij dat kermisautomaten ook in amusementscentra mogen worden geplaatst. In dit verband wordt in de nota «kansspelen herijkt» (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 2). reeds opgemerkt dat er geen sprake is van concurrentievervalsing of oneerlijke concurrentie. Er is hier sprake van normale concurrentie tussen verschillende marktdeelnemers. Zolang daarvoor geen rechtvaardiging van algemeen belang bestaat, zoals bijvoorbeeld het voorkomen van gokverslaving, is het niet aan de wetgever om in te grijpen in de concurrentieverhoudingen tussen marktdeelnemers.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de GPV merken wij op dat de gemeente wel degelijk toezicht houdt op kermisautomaten. Zolang geen kermissen georganiseerd mogen worden of een evenement niet als kermis beschouwd wordt, kunnen er ook geen kermisautomaten worden opgesteld. Bovendien kan de burgemeester in de evenementenvergunning voorwaarden stellen aan de kermis, onder meer aan het aantal op te stellen attracties, waaronder het aantal kermis- en behendigheidsautomaten. Zoals wij naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie hierboven uiteenzetten, zien wij vanuit het perspectief van de Wet op de kansspelen geen reden om het opstellen van speelautomaten op permanente kermissen te verbieden. Voor alle duidelijkheid wijzen wij erop dat op een kermis geen kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Een kermis is in dat opzicht dus niet te vergelijken met een hoogdrempelige inrichting.

#### *Onderdeel D*

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verplichting om het gemeentelijk speelautomatenbeleid in een verordening vast te leggen verwijzen wij naar onze reactie op de opmerkingen van de leden van de D66-fractie over dit onderwerp. De bevoegdheid uitsluitend behendigheidsautomaten toe te staan in een speelautomatenhal hebben gemeenten op dit moment reeds. Gemeenten hebben bovendien de bevoegdheid helemaal geen speelautomatenhallen op hun grondgebied toe te staan. Productdifferentiatie speelt pas een rol wanneer een gemeente besluit tot het toelaten van een of meerdere speelautomatenhallen op zijn grondgebied, waar bovendien kansspelautomaten mogen worden opgesteld.

#### *Aantal kansspelautomaten*

In aanvulling op hetgeen wij in de memorie van toelichting opmerken over de keuze voor een maximum 2-0-0 beleid, en met verwijzing naar

hetgeen wij hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie opmerken, benadrukken wij dat er geen sprake van is dat deze keuze uitsluitend is ingegeven door het zelfstandige bezwaar van het verlies van gemeentelijke keuzevrijheid. Het gaat ons veeleer over de gevolgen die het verlies van gemeentelijke vrijheid met zich meebrengt. Zoals ook de VNG betoogt in haar brief van 9 december 1997 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, zijn er onderliggende motieven die zich verzetten tegen een te vergaande inperking van gemeentelijke vrijheid. Het is van belang dat gemeenten maatwerk kunnen leveren, toegesneden op de lokale situatie. Gemeenten verschillen onderling sterk qua omvang, qua aantal en concentratie van hoogdrempelige inrichtingen en qua eventuele aanwezigheid van speelautomatenhallen. Daarnaast zijn er een gemeenten die om redenen van levensbeschouwelijke aard kansspelautomaten geheel willen weren. Bovendien leidt een vast 2-0-0 beleid tot een toename van het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Het is nooit onze bedoeling geweest om door middel van het wetsvoorstel het aantal in hoogdrempelige inrichtingen opgestelde kansspelautomaten te doen toenemen. Zolang er geen nijpend tekort aan aanbod is, bestaat daartoe ook geen grond. Vanuit het perspectief van de zorg voor verslaving is dat veeleer een ongewenste ontwikkeling. Het zijn immers niet uitsluitend jongeren in laagdrempelige inrichtingen die verslaafd kunnen raken of problematisch speelgedrag kunnen gaan vertonen. Wat de argumenten betreft die de leden van de PvdA-fractie aanvoeren met betrekking tot het gevaar van illegaliteit en de daling van het gevaar van gokverslaving, verwijzen wij naar hetgeen wij daarover hiervoor reeds opmerken.

#### *Onderdeel F*

Er is een tweetal samenhangende redenen dat ertoe geleid heeft de mogelijkheid tot het weigeren van een vergunning niet te beperken tot die gevallen waar overtreding tot intrekking van de vergunning heeft geleid. De eerste reden is dat ook aan iemand die nooit in het bezit van een vergunning is geweest een vergunning geweigerd moet kunnen worden. Als voorbeeld moge dienen het geval waarbij iemand een kansspelautomaat heeft opgesteld zonder over de daartoe benodigde vergunning te beschikken. Niet valt in te zien waarom in zo'n geval een vergunning niet geweigerd zou moeten kunnen worden en wel in het geval het iemand betreft die wel over de benodigde vergunning beschikte, maar wiens vergunning werd ingetrokken omdat er bijvoorbeeld ongeoorloofde wijzigingen aan de kansspelautomaat waren aangebracht. De tweede reden is de situatie waarin een bepaalde gemeente ondanks een overtreding een vergunning niet heeft ingetrokken, terwijl een andere gemeente in dat geval wel zou zijn overgegaan tot intrekking van de vergunning. De bestaande tekst van artikel 30e, tweede lid, onder a, biedt de tweede gemeente in dat geval niet de mogelijkheid een vergunning te weigeren. Die mogelijkheid biedt het wetsvoorstel wel.

#### *Onderdeel N*

De in artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid tot productdifferentiatie dient ter uitvoering van de motie Korthals c.s. (kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 14). De mogelijkheid tot productdifferentiatie moet gezien worden in samenhang met de introductie van de zogenoemde Nijpels normen, zoals uitgewerkt in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248). De bedoeling van productdifferentiatie is veeleer dat de Nijpels normen niet zonder meer op kansspelautomaten in speelautomatenhallen worden toegepast dan dat in afwijking van de huidige normen een zwaarder

kaliber kansspelautomaat wordt toegelaten. Exploitanten zullen dus in de gelegenheid gesteld worden afwijkende modellen te exploiteren, maar tegelijkertijd blijven het voorkomen van problematisch speelgedrag, de bescherming van de speler en het controleerbaar maken van de financiële stromen belangrijke uitgangspunten bij het formuleren van afwijkende technische voorschriften. Dat betekent dat bijvoorbeeld de normen betreffende de maximum inworp per tijdseenheid van drie seconden en het gemiddeld maximum uurverlies of -winst niet zonder meer zullen worden losgelaten. Bij productdifferentiatie moet veeleer gedacht worden aan de mogelijkheid van nieuwe spelvormen, zoals speelautomaten waarop met meerdere personen tegelijkertijd gespeeld kan worden. De vrees dat de in een speelautomatenhal opgestelde kansspelautomaten in de toekomst te veel op de in casino's opgestelde kansspelautomaten gaan lijken, is dan ook ongegrond. Op initiatief van de speelautomaten brancheorganisatie VAN zal er onder auspiciën van de verslavingszorg een monitoringonderzoek plaatsvinden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in 1997 aan een onderzoeksbureau de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de stand van zaken rond productdifferentiatie. Bij de invoering van productdifferentiatie zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen economisch rendabele exploitatie enerzijds en het voorkomen van gokverslaving anderzijds. Met dit onderzoek wil de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een helder beeld krijgen van de (technische) opties die schuil gaan achter de aanduiding productdifferentiatie. Met dit inzicht kunnen ongewenste neveneffecten in een vroeg stadium voorkomen worden. De resultaten van dit onderzoek zullen eind februari beschikbaar zijn. Ook de speelautomaten brancheorganisatie VAN heeft inmiddels een aanzet gegeven tot de invulling van het begrip productdifferentiatie. Een interne begeleidingscommissie productdifferentiatie van de speelautomaten brancheorganisatie VAN heeft een rapport uitgebracht over productdifferentiatie.

#### *Onderdeel P*

De opname van het begrip «maatschappelijk onaanvaardbaar» komt voort uit een voorstel in het rapport van de Commissie Nijpels. De Commissie wilde hiermee aangeven dat een bepaald spelconcept binnen de geldende normen van het Speelautomatenbesluit kan vallen, maar desondanks een ongewenste aantrekkingskracht op het publiek kan hebben. Als voorbeeld kunnen de zogenaamde piekautomaten dienen. Piekautomaten kennen een grillig uitkeringspatroon. Lange tijd worden geen of kleine prijsjes uitgekeerd, en in een korte daarop volgende periode worden hoge prijzen uitgekeerd. Dergelijke kansspelautomaten vergroten de kans op gokverslaving. Daarom hebben wij besloten dat tweede ondergetekende de mogelijkheid moet hebben een dergelijk spelconcept niet toe te laten op de markt.

#### *Onderdeel V*

Het wetsvoorstel beoogt geen verandering aan te brengen in het regime voor speelautomaten in speelcasino's. Het voorgestelde artikel 30z bevat inhoudelijk dan ook geen nieuwe elementen. Het is een samenvoeging van het oude artikel 30g van de wet en enkele bepalingen uit het Speelautomatenbesluit.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers