

VOORLOPIG VERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet op de kansspelen.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot het volgende.

*Algemeen.* Van verschillende zijden werd instemming betuigd met de strekking van dit ontwerp, dat, wet geworden, een harmonisatie en een vereenvoudiging zal brengen van de bestaande wetgeving op de kansspelen. Men kon zich er dan ook mede verenigen, dat de materiële inhoud van de bestaande voorschriften in het ontwerp zoveel mogelijk is gehandhaafd (vgl. voorlopig verslag der Tweede Kamer nopens dit ontwerp, blz. 1).

Voorts betuigden zeer vele leden hun waardering voor het werk, verricht door de Commissie-Loterijwezen, onder voorzitterschap van mr. G. J. Wiarda.

Verscheidene leden verklaarden, dat zij, in trouw aan de wezenlijke taak der Eerste Kamer, meenden zich in dit verslag te moeten bepalen tot de bij dit wetsontwerp in het geding zijnde vraagstukken van principiële aard.

Zo is er vooreerst, aldus deze leden, de kwestie, of kansspelen met materiële inzet en materieel profijt een kwaad vormen, onder alle omstandigheden door de Overheid tegen te gaan, dan wel een vorm van vrije-tijdsbesteding, welke zich op ongewenste en zelfs op onaanvaardbare wijze kan ontwikkelen, zonder op zichzelf beschouwd een voor de Overheid verwerpelijk karakter te dragen.

Vervolgens valt er, naar de mening van dezelfde leden, te beslissen, of — indien men een volstrekt verbod van kansspelen afwijst — de voorgestelde regeling genoegzame waarborgen biedt voor een redelijk onverlet blijven van de geestelijke volksgezondheid.

De leden, hier aan het woord, stelden met betrekking tot deze twee vraagstukken voorop, dat zij tegen kansspelen in hun eenvoudigste vorm — dus zonder materiële inzet en zonder kans op noemenswaardig profijt — nauwelijks bedenkingen koesteren. Zodra men evenwel de mogelijkheid schept een behoorlijke of zelfs aanzienlijke winst te behalen, worden naar de opvatting van deze leden én de zucht om wat — of zelfs veel — te wagen én de begeerte om in ieder geval veel te winnen in onwenselijke of zelfs afkeurenswaardige mate geprikkeld. Of de hierbedoelde onwenselijkheid, casu quo afkeurenswaardigheid, van die aard is, dat een verbod van kansspelen om materiële winst plicht der Overheid is wanneer de organisatie van deze spelen een vaste vorm verkrijgt en zich geducht uitbreidt, vormde een punt, waarover deze leden geen eenstemmig oordeel vermochten te geven.

Een aantal leden benaderde het laatstvermelde vraagstuk aldus; zij veroordeelden niet *ieder* kansspel, zodat zij een loterijwet tot regulering en beperking van de mogelijkheden om te gokken zinvol achtten. Evenwel koesterden zij ook thans nog de bezwaren, welke zij hadden ontwikkeld ter gelegenheid van de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de Lo-

terijwet (5786), ingediend tijdens de zitting 1959—1960 door de voorganger van de tegenwoordige Minister van Justitie, en door deze Kamer verworpen. Zij waren nl. van mening, dat de Overheid te ver gaat, wanneer zij een bedrijf legaliseert, dat ten doel heeft *geregeld* loterijen te organiseren met een *vrij massaal* karakter, speciaal met de bedoeling om zo de *bestaansmogelijkheid* van de sportbeoefening in financieel opzicht op beslissende wijze te bevorderen, waardoor de sport van deze loterij *afhankelijk* wordt en deze wel moet propageren. Hetzelfde geldt, naar de mening van deze leden, in nog sterkere mate, wanneer ook voor charitatieve instellingen de winsten van zulk een systematisch gecontinueerd loterijstelsel tot de vaste bron van inkomsten worden.

Een aantal andere leden, ofschoon zeker geen bewonderaars — integendeel — van de in het onderhavige ontwerp geregelde kansspelen, meende hun stem aan het ontwerp niet te mogen onthouden, omdat zij, overheidsoptreden en persoonlijke houding scheidende — wat voor hen een zeer belangrijke overweging betekende — de overtuiging waren toegedaan, dat de aangebrachte beperkingen ter zake van inzet en prijzen een redelijke situatie garanderen, welke de Staat niet tot ingrijpen noopt, ja zelfs niet de bevoegdheid tot ingrijpen verleent, zulks met behoud van de indertijd gevallen beslissingen van fundamentele aard.

Wat de technische zijde van het ontwerp betrof, koesterden de in de vorige alinea aan het woord zijnde leden waardering voor het ontwerp, dat huns inziens in elk geval het voordeel biedt thans nog over verschillende regelingen verspreide voorschriften te verenigen.

Sommige leden hadden met grote belangstelling kennis genomen van het historische overzicht, dat het lid der Tweede Kamer, de heer Scholten, bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp aan de overzijde van het Binnenhof had gegeven over de ontwikkeling van het lot en van de loterij in de loop der geschiedenis (*Handelingen-Tweede Kamer* dezer zitting, blz. 272, rechterkolom en 273, linkerkolom). Ook uit dit overzicht blijkt, dat de mens nu eenmaal gaarne de gelegenheid waarneemt om de kans te wagen voor een over het algemeen geringe inzet min of meer belangrijke voordelen te behalen. Dit geheel te verbieden is wellicht theoretisch mogelijk, in de praktijk zou — zo oordeelden zij — een volgestrekte verbodsbepaling niet uitvoerbaar blijken. Het getuigt daarom naar hun mening van wijs beleid, de menselijke neiging tot deelneming aan een kansspel te kanaliseren en in aanvaardbare banen te leiden. Hetgeen het wetsontwerp te dezen biedt, is volgens de leden, hier aan het woord, over het algemeen een verstandig compromis.

De consolidatie van de geldende regelingen, zoals in het wetsontwerp neergelegd, is, aldus sommige leden, zowel voor de overheid als voor de betrokkenen toe te juichen. Na de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer en in het bijzonder na de aanneming van de bij die gelegenheid voorgestelde amendementen, heeft het naar de mening van deze leden over het algemeen geen zin meer op detailpunten van het voorstel in te gaan.

Vele leden verklaarden ten slotte in dit verband, de bij amendement aan de overzijde van het Binnenhof in het ontwerp aangebrachte wijzigingen te beschouwen als even zovele verbeteringen.

*De Staatsloterij.* Vele leden, anderen dan de laatstbedoelden, konden instemmen met de vereenvoudiging, welke door de voorgestelde regeling zal worden bereikt in het systeem van de Staatsloterij, waardoor tevens de kans op een hoofdprijs wordt geopend voor hen, die zich geen grote inleg kunnen veroorloven.

Deze leden hadden voorts met belangstelling kennis genomen van de discussie in de Tweede Kamer in zake de positie van collecteurs, collectrices en debitanten. Het antwoord van de Staatssecretaris van Financiën ter zake (*Handelingen-Tweede Kamer* der zitting, blz. 293 en 294, linkerkolom), waarin wordt toegezegd „bepaalde dingen te onderzoeken” gaf hun de hoop, dat aan het aperte achterblijven in inkomen, zowel

als aan de pensioenen en aan de bijna rechteloze positie van de collecteurs en collectrices iets zal worden gedaan. Kan de genoemde Staatssecretaris, zo vroegen zij, nu reeds een mededeling doen over de resultaten van zijn onderzoek te dezen?

*Sportprijsvragen.* Enige leden merkten met instemming op, dat aan de principiële beslissingen, welke een aantal jaren geleden zijn genomen met betrekking tot de sportprijsvragen, in het onderhavige ontwerp was vastgehouden. De nu voorgestelde verhoging der voor inzet en prijzen geldende maxima tast huns inziens het wezen van het destijds gesloten compromis tussen een algeheel verbod van vorenbedoelde prijsvragen en het laten van een volgestrekte vrijheid op het onderwerpelijke terrein niet aan. De door deze verhoging te bewerkstellende versterking van de concurrentiepositie van de Nederlandse sportprijsvragen tegenover de vergelijkbare buitenlandse prijsvragen, waarvan de zuigkracht duidelijk aan het licht treedt, achtten deze leden meer aanvaardbaar dan pogingen om de deelneming hier te lande aan de laatstbedoelde prijsvragen door b.v. discriminatoire maatregelen van de PTT tegen te gaan. Voorts aanvaardden de aan het woord zijnde leden de beoogde versterking van de concurrentiekracht van de sport-toto als passende in de conceptie van het kanaliseren van de feitelijk aanwezige goklust in brede kringen van ons volk. Daarentegen hadden zij wel enige moeite met de bij amendement in het wetsontwerp ingevoerde mogelijkheid vervangende uitslagen te doen gelden (artikel 15, sub 3). Deze leden waren er nl. niet van overtuigd, dat die mogelijkheid nog wel principieel past in het oorspronkelijke karakter van de sportprijsvragen. Zou het geen overweging verdienen, zo vroegen zij daarom, de niet van de weersomstandigheden afhankelijke zaalsporten als reserve-objecten voor de sportprijsvragen te doen fungeren, opdat de door de Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, de heer Van de Laar, terecht onderkende circulus vitiosus (*Handelingen Tweede Kamer* dezer zitting, blz. 294, linkerkolom) zou kunnen worden onderbroken? Naar het oordeel van deze leden hadden de recente Olympische spelen duidelijk aangetoond, dat ook andere sporten dan het voetbalspel in brede kring belangstelling vinden.

Vele andere leden bleven bij de mening, welke zij bij de behandeling van de Loterijwetten in 1960 en in 1961 hadden uitgesproken, nl. dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doeleinden, welke gediend worden uit de winst van de sportprijsvragen, naar hun oordeel in de eerste plaats bij de Overheid ligt. Zij konden dan ook niet instemmen met de stelling van de evengenoemde Staatssecretaris, in de Tweede Kamer geponeerd (*Handelingen*, blz. 294), dat voor bedoelde doeleinden de Overheid geen taken op zich dient te nemen, welke even goed of beter door het particulier initiatief kunnen worden verricht. Als gunstig voorbeeld van dit initiatief noemde de bewindsman dan de sporttoto. De hier gevolgde redenering, aldus deze leden, gaat echter in tegen de geschiedenis. De toto is immers juist ingesteld, toen bleek, dat de Overheid de haar aangewezen taak niet vervulde.

Het had dezelfde leden onaangenaam getroffen, dat de Staatssecretaris, in aansluiting op het bovenstaande, vervolgens had gesteld, „dat de overheid in die zin wel degelijk met de opbrengsten uit de toto kan rekening houden, wat betreft de zorg voor de sport”. Zij hadden namelijk de toto steeds beschouwd als een helaas noodzakelijke aanvulling, waar de overheidszorg te kort schoot. Deze leden hadden eerder verwacht, dat de overheidszorg zou worden uitgebreid, nu gebleken is, hoe groot de te dezen bestaande behoeften zijn. Zij sloten zich dan ook aan bij de suggestie van het lid der Tweede Kamer, de heer Slotemaker de Bruine (*Handelingen*, blz. 285), nl. om de inkomsten van de Staat uit hoofde van de loterijbelasting — waarvan de opbrengst, voor wat de toto betreft door deze leden werd berekend op f 2,5 mln. — te besteden voor sportaccommodatie.

Nu evenwel het treffen van de noodzakelijke voorzieningen slechts bereikbaar blijkt te zijn door middel van totogelden, konden de aan het woord zijnde leden instemmen met de wens van de Regering, de Nederlandse sporttoto een behoorlijke be-

langstelling te doen behouden en tevens een rem te zetten op de deelneming aan buitenlandse kansspelen. Zij konden echter niet inzien, waarom, nu gebleken is, dat reeds na drie jaren de in de wet vastgestelde maximumprijs moet worden verdubbeld, de Regering vasthoudt aan een maximumprijs en deze dan wederom in de wet wil vastleggen. Nu noch vóór, noch ná 1960 van excessen, veroorzaakt door het winnen van belangrijke prijzen, is gebleken, zagen deze leden geen reden wederom de prijs te limiteren. Evenals in de jaren 1960 en 1961 achten zij ook thans nog een tegenstelling aanwezig tussen het vrijlaten van winsten, behaald aan de beurs en bij speculatie in onroerende goederen, waar blijkbaar geen „kanalisatie” nodig is, en het stellen van een maximum bij spelen in de toto.

Daar komt nog bij, aldus verder dezelfde leden, dat de Regering door het vastleggen van het maximum in de wet zich de mogelijkheid ontnemeet om, indien de noodzaak zou blijken het maximum te wijzigen, hetzij ter bevordering van de belangstelling voor de toto, hetzij ter beteugeling van het deelnemen aan buitenlandse kansspelen, dit bij algemene maatregel van bestuur te doen.

De leden, hier aan het woord, verklaarden ten slotte, geen bewondering te kunnen opbrengen voor een wetgeving, welke een „verschuivend” compromis (verhoging van de maximumprijs van f 25 000 bruto in 1960 tot f 100 000 netto in 1964) verbergt onder het begrip „kanalisatie”, waarmee huns inziens eigenlijk „bevoogding” wordt bedoeld.

Sommige leden, eerder in dit verslag aan het woord, waren er evenmin van overtuigd, dat het systeem, waarbij in de wet zelf „cijfermatig” aangegeven geldsbedragen zijn vastgelegd, juist is. Het zou naar hun mening de voorkeur verdienen hebben in de wet te dezen slechts bepaalde principes vast te leggen en de precieze geldsbedragen bij algemene maatregel van bestuur te doen vaststellen. Nu de Regering dit denkbeeld echter uitdrukkelijk heeft afgewezen (memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 7, linkerkolom), wilden de leden, hier aan het woord, niet verder op verwezenlijking van het ook door hen op dit stuk voorgestane systeem aandringen.

*Speelautomaten.* De leden, laatstelijk aan het woord, stelden de vraag, hoe de Regering zich de toepassing denkt van het

voorgestelde artikel 30. Zij wilden in dit verband de aandacht van de bewindslieden vragen voor de bedenkelijke ontwikkelingen, welke in het buitenland het gevolg zijn geweest van in gebruik komen van speelautomaten en/of van andere mechanische toestellen, in dit artikel bedoeld. Hoezeer zij ook voorstander zijn van een open beleid, toch achten zij de kans op uitwassen hier zo groot, dat zij gaarne zouden vernemen, of de Regering aan de burgemeesters ten dezen een gedragslijn in overweging zal geven en, zo ja, hoe zij zich voorstelt, deze gedragslijn te omschrijven.

Uit de omstandigheid, dat artikel 30 van het ontwerp niet, zoals artikel 29, naar artikel 1 verwijst, concludeerden vele andere leden, dat degene, die van een speelautomaat gebruik maakt, niet strafbaar zal zijn. Zij vroegen, of ook hun nadere conclusie juist is, dat het, onder vigeur van de in bespreking zijnde regeling, de gemeentebesturen niet zal vrij staan in hun politieverordeningen een bepaling tot strafbaarstelling van de speler op de hierbedoelde toestellen op te nemen.

Vele leden verklaarden ten slotte de in de memorie van toelichting tot dit wetsontwerp weergegeven conclusie van de Commissie-Loterijwezen (blz. 6, rechterkolom), „dat er uit sociaal oogpunt geen bepaalde reden is om voorstellen tot wijziging van de wettelijke voorschriften te doen, behoudens ten aanzien van de ... regeling voor de zgn. speelautomaten”, te delen. Zij memoreerden met instemming, dat voor deze automaten thans een landelijke regeling is ontworpen, welke meer uniformiteit zal brengen, doch dat tevens in de locale sfeer afwijkingen van het algemene landelijk verbod mogelijk zullen zijn.

Vastgesteld 17 november 1964.

VAN MEEUWEN  
VAN DER WAERDEN  
DELPRAT  
BEEREKAMP  
DIEPENHORST (voorzitter).