

EINDVERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet op de kansspelen.

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Algemeen. De ondergetekenden zijn er erkentelijk voor dat van verschillende zijden instemming werd betuigd met de strekking van het onderhavige ontwerp, alsook voor de door zeer vele leden uitgesproken waardering voor het werk van de Commissie Loterijwezen.

Zij namen met belangstelling kennis van de beschouwingen, van verschillende zijden gegeven over de principiële benadering van het verschijnsel der kansspelen en over de houding, die de overheid daartegenover dient aan te nemen. Van de ondergetekenden wordt vermoedelijk niet verwacht dat zij hun persoonlijke opvattingen ten aanzien van het eerste punt daaraan zullen toevoegen. Met een aantal leden zijn zij van oordeel dat juist op dit terrein dienen te worden onderscheiden de persoonlijke houding tegenover het kansspel en het oordeel over wat de taak der overheid hier moet zijn. Wat dit laatste betreft menen zij dat, uitgaande van de realiteit van de speelbehoefte — die door een algeheel verbod niet zou zijn te onderdrukken —, de plicht voor de wetgever bestaat deze speelbehoefte in geordende banen te leiden en waarborgen te scheppen dat excessen zoveel mogelijk worden voorkomen. Met het woord kanalisatie kan een en ander het duidelijkst worden aangegeven.

Met dit uitgangspunt (dat ook reeds gold voor de bestaande wetgeving) geeft het wetsontwerp een overzichtelijke regeling, die, tot voldoening der ondergetekenden, van verschillende zijden over het geheel genomen acceptabel blijkt te worden geacht. Dat de overheid in dit wetsontwerp bij het uitoefenen van haar bovenomschreven taak te ver zou gaan, gelijk een aantal van verscheidene leden stelt, kunnen de ondergetekenden niet inzien. Zij menen, dat het wetsontwerp het juiste evenwicht, waarnaar moet worden gestreefd, bereikt. Voor vele leden betekenden de bij amendement aangebrachte wijzigingen even zovele verbeteringen.

Staatsloterij. De tweede ondergetekende heeft er met voldoening kennis van genomen, dat vele leden konden instemmen met de vereenvoudiging die door de voorgestelde regeling zal worden bereikt in het systeem van de Staatsloterij, door welke regeling tevens de kans op een gehele hoofdprijs wordt geopend voor hen, die zich geen grote inleg kunnen veroorloven.

Daargelaten dat zijn toezegging „bepaalde dingen” te onderzoeken gedaan is aan het bestuur van de Vereniging van collecteurs en collectrices ter gelegenheid van een aan dat bestuur verleende audiëntie (*Handelingen Tweede Kamer, zitting 1964—1965, blz. 293, rechterkolom, laatste alinea*) en enkele punten van ondergeschikte aard betrof, waarbij het initiatief zou moeten uitgaan van dat bestuur en van het bestuur

van het pensioenfonds, kan de tweede ondergetekende mededelen, dat het resultaat van een intussen ingesteld breder onderzoek is, dat hij de mening van de leden, die spreken van een apert achterblijven in inkomen en van een bijna rechteloze positie van de collecteurs en collectrices niet kan onderschrijven. Hij acht het wel mogelijk, dat het bestuur van de stichting pensioenfonds nog enige verbetering aanbrengt in de pensioenregeling. Gezien zijn bereidverklaring om over de positie en de pensioenen van de collecteurs en collectrices van gedachten te wisselen met de vaste Commissie voor Financiën en Sociale Zaken en Volksgezondheid van de Tweede Kamer meent de tweede ondergetekende de beslissing of aan een en ander nog iets moet worden gedaan te moeten opschorten tot dat die gedachtenwisseling heeft plaatsgevonden.

Sportprijsvragen. Inderdaad houdt, zoals enige leden met instemming constateren, het ontwerp vast aan de ten aanzien van sportprijsvragen enige jaren geleden genomen beslissingen. Met deze leden menen de ondergetekenden, dat de verhoging der maxima van inzet en prijzen het destijds gevonden compromis tussen een algeheel verbod en algehele vrijlating niet aantast. Sprekende over de concurrentiepositie van de Nederlandse sportprijsvragen tegenover de vergelijkbare buitenlandse, brachten de aan het woord zijnde leden de genoemde verhogingen in verband met mogelijke middelen om langs andere weg de belangstelling voor buitenlandse kansspelen tegen te gaan. Zij noemden met name maatregelen van de zijde der PTT. Met deze leden aarzelen de ondergetekenden — de eerste ondergetekende heeft bij de mondelinge behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer van deze aarzeling reeds blijk gegeven — of het wenselijk is langs deze weg te trachten het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen tegen te gaan. Voor zover dit bevorderen volgens het ontwerp een strafbaar feit uitmaakt zal de eerste ondergetekende (naar hij bij de bedoelde gelegenheid reeds heeft toegezegd) alles in het werk stellen om te bereiken dat de daders voor zoveel mogelijk worden opgespoord en berecht.

Terecht kan worden gesteld, dat de beoogde versterking van de concurrentiekracht van de sporttoto past in de conceptie van het kanaliseren van de aanwezige speelbehoefte. De ondergetekenden kunnen zich de bezwaren tegen de bij amendement in het ontwerp gebrachte mogelijkheid om voor niet-gespeelde wedstrijden ten dele vervangende uitslagen te doen gelden wel voorstellen. Een principiële aantasting van het oorspronkelijke karakter van de sportprijsvragen zouden de ondergetekenden er echter niet in willen zien, aangezien slechts een betrekkelijk klein gedeelte der op een bepaalde dag aangekondigde wedstrijden voor vervanging in aanmerking komt en op veruit de meeste speeldagen gedurende het jaar een volledig programma wordt verwacht. De nadruk blijft dus vallen op de uitslagen van werkelijk gespeelde wedstrijden.

De leden hier aan het woord vroegen of het geen overweging zou verdienen de niet van de weersomstandigheden afhankelijke zaalsporten als reserve-objecten voor de sportprijsvragen te doen fungeren, opdat de daarbij onderkende circulus vitiosus zou kunnen worden onderbroken. De derde ondergetekende merkt dienaangaande op, dat hij bereid is daarover met de Stichting de Nationale Sporttotalisator te spreken, maar dat het initiatief tot opening van de zaalsporten in de sporttoto uiteindelijk van de kant van de vergunninghouder moet komen. Hij stemt overigens in met het oordeel van deze leden, dat de recente Olympische Spelen duidelijk hadden aangetoond, dat ook andere sporten dan voetbalspel in brede kring belangstelling genieten.

Zonder de verantwoordelijkheid in beginsel van de overheid voor het bereiken van de doeleinden, welke gediend worden uit de opbrengst van de sportprijsvragen te willen onderkennen, blijft de derde ondergetekende nochtans van mening, dat voor deze doeleinden de overheid geen taken op zich dient te nemen, welke evengoed of wellicht beter door het particulier initiatief kunnen worden verricht. Daargelaten, of de toto juist is ingesteld, toen bleek dat de overheid de haar aangewezen taak niet vervulde, merkt de derde ondergetekende op, dat de over-

heid haar verantwoordelijkheid ten opzichte van de sport en de lichamelijke oefening in beginsel kan aanvaarden, zonder overigens, gelet op de vele andere doeleinden waarvoor overheids-gelden vereist zijn, gehouden te zijn deze verantwoordelijkheid te verwerklijken door de volledige financiering te verzorgen. In dit verband zij er nog op gewezen, dat de eerste subsidie ten behoeve van de landelijke sportorganisaties in 1955 werd toegekend en de legale toto in 1959 in werking trad.

De derde ondergetekende betreurt het verder, dat dezelfde leden onaangenaam zijn getroffen door zijn opmerking, „dat de overheid in die zin wel degelijk met de opbrengst uit de toto kan rekening houden, wat betreft de zorg voor de sport”. Hij wijst erop, dat hij onmiddellijk in aansluiting daarop heeft gezegd: „Dat laat onverlet de wezenlijke taak, die de overheid heeft”. Derhalve kan hij de toto evenmin zien als een helaas noodzakelijke aanvulling, doch veeleer als een door de wet mogelijk gemaakt particulier initiatief, dat alle waardering verdient. In antwoord op de leden hier aan het woord, die eerder hadden verwacht, dat de overheidszorg zou worden uitgebreid nu gebleken is hoe groot de te dezen bestaande behoeften zijn, deelt de derde ondergetekende mede, dat hij niet zal nalaten te doen hetgeen in zijn vermogen ligt op het stuk van de overheidszorg voor de sport.

Los van de vraag omtrent de grootte van de overheidszorg op dit punt hebben de ondergetekenden ernstige bezwaren tegen de gedachte de loterijbelasting te transformeren tot een bestemmingsheffing. Zij zijn van oordeel, dat niet dan wellicht in verband met zeer bijzondere omstandigheden tot het invoeren van bestemmingsheffingen moet worden overgegaan. Het is een gevaarlijke weg die men betreedt door bepaalde belastingmiddelen en bepaalde uitgaven met elkaar te verbinden en daardoor ook te isoleren van de totale belastingmiddelen en de totale uitgaven. Aanvaardt men immers de bestemmingsheffing als passend in het systeem, dan zijn er geen redenen bij een enkel geval te blijven staan. Men komt dan terecht in een systeem waarbij de hoogte van een bepaalde uitgave afhankelijk wordt van de opbrengst van een bepaalde belasting, ofwel de druk van een bepaalde belasting — periodiek — wordt afgestemd op een bepaalde uitgave, met alle bezwaren van dien. Het behoeft geen betoog dat de beginselen van een verantwoorde verdeling van de totale belastingdruk in zulk een systeem niet meer tot hun recht kunnen komen.

Ten slotte bestaan er in het licht van een mogelijke harmonisatie op fiscaal terrein in E.E.G.-verband bezwaren tegen het principe van de bestemmingsheffingen. Daarbij zij bedacht dat evenals de belastingsystemen ook de uitgavenstructuren in de lid-staten van de E.E.G. zeer uiteenlopen.

Afgezien van het vorenstaande vragen de ondergetekenden zich nog af waarom voor uitgaven voor sportaccommodatie nu juist de loterijbelasting zou moeten worden aangewezen. Zou men dit willen gronden op een zeker onderling verband tussen deze uitgaven en middelen, dan is dit toch wel een zeer zwak verband.

De aan het woord zijnde leden gaven uiting aan hun bezwaren tegen een in de wet vastgelegde maximumprijs voor de sportprijsvragen. Naar de ondergetekenden een en andermaal hebben betoogd, is het naar hun oordeel een wezenlijk oordeel van de opzet van het onderhavige ontwerp dat zowel voor de inleg als voor de prijs het maximum in de wet zelf wordt vastgelegd. Inderdaad kan in dit systeem een wijziging niet bij algemene maatregel van bestuur worden aangebracht; de ondergetekenden zouden dit echter ook niet juist achten. Zij achten het van belang een eventuele wijziging op dit terrein niet tot stand te doen komen zonder overleg met het parlement. Zij namen gaarne nota van de mededeling van sommige leden, dat zij, overigens met behoud van hun bezwaren, niet wilden aandringen op een ander systeem dan in het ontwerp thans is neergelegd.

Het moge de vele andere, eerder aan het woord zijnde leden duidelijk zijn dat met het begrip kanalisatie, dat in verband met dit ontwerp vele malen is gebezigd, althans door de ondergetekenden iets anders wordt bedoeld dan bevoogding. Evenals in 1960 en 1961 legden bedoelde leden verband tussen het

stellen van een maximum voor de prijzen in de sporttoto en het vrijlaten van winsten, behaald aan de beurs en bij speculatie in onroerende goederen. Uiteraard zouden nog meer voorbeelden kunnen worden genoemd van het nemen van risico's door particuliere personen met het oogmerk om winsten te behalen. In het onderhavige ontwerp gaat het om de reglementering der kansspelen, en voor wat de sportprijsvragen betreft in het bijzonder om een regeling voor een wekelijks terugkerende vorm daarvan, waarbij het grote publiek in de gelegenheid wordt gesteld om deel te nemen. Tegen de stelling, dat in het kader van die regeling een maximumprijs noodzakelijk moet worden geacht, kan men naar het oordeel van de ondergetekenden niet met overtuigingskracht aanvoeren, dat op andere terreinen, waar de „speelzin” eveneens een rol kan spelen een reglementering ontbreekt, althans een maximum niet is gesteld.

Speelautomaten. De ondergetekenden beschikken niet over concrete gegevens betreffende het gebruik c.q. misbruik van speelautomaten e.d. in het buitenland. Op de vraag van sommige leden of de Regering voornemens is aan de burgemeesters op dit stuk een gedragslijn in overweging te geven, kan ontkenkend worden geantwoord. Eventueel kan bij gemeenteverordening een dergelijke gedragslijn worden uitgestippeld. De kans op uitwassen zou naar het oordeel van de ondergetekenden in hoofdzaak bestaan, wanneer speelautomaten kunnen worden geëxploiteerd zonder enig overheidstoezicht. Nu bij aanneming van het wetsontwerp de situatie zal ontstaan, dat voor het gebruik van deze toestellen steeds een vergunning van de burgemeester nodig is, mag worden verwacht, dat excessen — waar die mogelijk in het verleden hebben bestaan — zich niet meer zullen voordoen.

Inderdaad mag uit de redactie van artikel 30 van het ontwerp worden geconcludeerd, dat degene, die van een speelautomaat gebruik maakt, niet strafbaar zal zijn. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat het aan gemeentebesturen niet vrij zal staan aanvullend de speler zelf strafbaar te stellen.

Het verheugt de ondergetekenden, dat vele leden de door hen geciteerde conclusie van de Commissie Loterijwezen konden delen en instemden met de ontworpen landelijke regeling op het stuk van de speelautomaten.

De Minister van Justitie,
Y. SCHOLTEN.

De Staatssecretaris van Financiën,
VAN DEN BERGE.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*
L. VAN DE LAAR.

De Minister van Landbouw en Visserij,
B. W. BIESHEUVEL.

De commissie van rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 27 november 1964.

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