

Zitting 1981–1982

16 481

Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

Nr. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 29 juli 1982

De bijzondere commissie voor dit wetsontwerp¹ heeft na een oproep in de Staatscourant voor het inzenden van schriftelijk commentaar brieven ontvangen van de volgende organisaties:

- Vereniging Automatenhandel Nederland te Berlicum
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten te 's-Gravenhage
- Nederlandse Sigarenwinkeliers Organisatie te 's-Gravenhage
- Bond van Kermisbedrijfhouders te Apeldoorn
- Algemene Vereniging van Onafhankelijke Kermisvakgenoten te Alkmaar.

Deze brieven liggen ter inzage bij het commissiesecretariaat en zijn de bewindslieden in afschrift toegezonden.

Lezing van de memorie van antwoord gaf in de commissie aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen.

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling hadden de leden van de C.D.A.-fractie kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen. Zij constateerden, dat de bewindslieden op een aantal niet onbelangrijke punten tegemoet waren gekomen aan wensen, die blijkens het voorlopig verslag in de Kamer leefden. Uit het vervolg zal blijken, dat echter niet alle bezwaren van deze leden waren weggenomen.

Uitgangspunt van het wetsontwerp is de kanalisatiegedachte. Het is daarom van wezenlijke betekenis, dat de betreffende voorschriften zullen worden nageleefd. De leden van de C.D.A.-fractie hadden er dan ook met instemming kennis van genomen, dat er toezichthoudende ambtenaren zullen worden aangesteld. Om welke aantallen gaat het hier? De leden van de P.v.d.A.-fractie die zich bij deze en de volgende vraag aansloten, informeerden of het hier om nieuwe arbeidsplaatsen gaat. Wat zijn de verschillen in bevoegdheid tussen deze toezichthoudende ambtenaren en de opsporingsambtenaren?

Voorts zouden de C.D.A.-leden graag het oordeel vernemen van de bewindslieden over de suggestie van de VAN om ook (onder-)delen van speelautomaten onder de werking van de wet te brengen.

¹ Samenstelling: Van der Spek (PSP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Salomons (PvdA), Scherpenhuizen (VVD), Van der Hek (PvdA), Weijers (CDA), Van Amelsvoort (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Faber (CDA), Wöltgens (PvdA), Nijpels (VVD), voorzitter, Van Muiden (CDA), Korte-van Hemel (CDA), Van Erp (VVD), Tripels (VVD), Schutte (GPV), Veldhuizen (D'66), Krajenbrink (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Herfkens (PvdA).

Bij de naleving van de wet wordt gedacht aan een effectief controleapparaat. Naast opsporingsambtenaren worden gespecialiseerde ambtenaren aangesteld, die kunnen beschikken over bijzondere bevoegdheden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden weten aan welke bevoegdheden gedacht wordt, hoeveel ambtenaren aangesteld moeten worden en of het om extra arbeidsplaatsen gaat.

De leden van de commissie, behorende tot de fractie van de V.V.D., waren van mening dat, nu de totstandkoming van het wetsontwerp zo lang op zich had laten wachten, rekening moest worden gehouden met de inzichten van de Vereniging Automatenhandel Nederland, die ten tijde van het ontbreken van een adequate wettelijke regeling op het gebied van de speelautomaten toch voor een zekere regularisatie in deze branche heeft gezorgd. Deze leden waren verheugd te vernemen dat de VAN bij de voorbereiding en de afhandeling van het wetsontwerp was en wordt gehoord.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich af of het juist is het tegengaan van concurrentievervalsing en het handhaven van de eerlijkheid in de handel aan te merken als doelstellingen die vooral aan het wetsontwerp ten grondslag liggen. Wordt hiermee niet impliciet erkend, dat de ethische bezwaren tegen het gokken voor de overheid minder een argument vormen om regelend op te treden dan de economische aspecten ervan? Deze fractie was er niet van overtuigd, dat het commune strafrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om een wettelijke regeling ter zake te handhaven.

De minimale ruimte die het wetsontwerp laat voor het voeren van een gemeentelijk beleid beschouwde de G.P.V.-fractie als een bezwaar tegen het wetsontwerp. Met name achtte zij het onjuist in het kader van de bepalingen inzake het aanwezig hebben van speelautomaten op openbare plaatsen te spreken over rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. Aan het toekennen van reële bevoegdheden aan gemeentebesturen is per definitie verbonden, dat bij de hantering ervan verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan. Dit is ook gerechtvaardigd, omdat de omstandigheden in de gemeenten sterk kunnen verschillen. De G.P.V.-fractie wees erop, dat ook de afdeling rechtspraak van de Raad van State bij de hantering van de huidige wettelijke bepaling rekening houdt met plaatselijke omstandigheden en beleidsopvattingen. Zij verwees bij voorbeeld naar de uitspraak van 4 juni 1981 inzake Nijmegen/Rahan Amusement, waarbij rekening gehouden werd met een restrictief beleid van de burgemeester, de situering van de speelhal en het aantal klachten van omwonenden. Genoemde fractie achtte het van belang, dat het gemeentebestuur ook in de toekomst de mogelijkheid blijft behouden met dit soort omstandigheden rekening te houden.

Uitgangspunten

Verlies

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of bij de opzet van het gehele systeem van exploitatie van gokautomaten gekeken is naar het Finse systeem. Kan de Kamer nader ingelicht worden over deze opzet? Hoe wordt regelmatig gecontroleerd of niet met de apparatuur is geknoeid?

De grondgedachte van het wetsontwerp is dat het automaten spel niet mag leiden tot zodanige verliezen dat zwakkere groepen in de samenleving er de dupe van worden. De leden van de V.V.D. waren het met dit uitgangspunt eens, maar vonden niet dat dit moest leiden tot overdreven pogingen om op dit terrein regels te stellen. Immers, te betuttelend optreden van de wetgever zou tot een vlucht van dergelijke zwakkere figuren in de illegaliteit van het gokwezen kunnen leiden, zodat maatregelen een averechts effect zouden sorteren. Deze leden moesten echter vaststellen dat de indieners

van zins zijn gebleven op dit terrein regels te stellen (vaststellen maximaal gemiddeld verlies, voorlopig gesteld op f 30 per uur), terwijl de bewindslieden bij de handhaving van de minimumleeftijd van 16 jaar voor het betreden van gokhallen.

Moeite had de G.P.V.-fractie met de stelling, dat het verlies dat gemiddeld kan worden geleden op een sociaal aanvaardbaar niveau wordt vastgesteld. Ook al is het gemiddelde sociaal aanvaardbaar te achten, dan kunnen afzonderlijke verliezen nog wel onaanvaardbaar zijn. Daarnaast meende deze fractie, dat ook hoge winsten uit gokzucht verkregen ethisch en sociaal onaanvaardbaar genoemd moeten worden. Zeker in een tijd waarin terecht aandacht wordt besteed aan rechtvaardige inkomensverhoudingen dient de overheid zich niet te gemakkelijk neer te leggen bij het verkrijgen van hoge winsten zonder dat daar enige prestatie tegenover staat.

Kanaliserie

De leden van de C.D.A.-fractie begrepen niet, dat de bewindslieden hun opvatting minder juist vonden, dat als gevolg van de kanalisering het «kanaal» steeds groter wordt. In dit verband wezen zij erop, dat de bewindslieden zelf constateren, dat het wetsontwerp de aantrekkelijkheid van het spel zal vergroten, dat van de legale speelautomaat een meer gespreid gebruik zal worden gemaakt en dat de opbrengst voor de exploitant door een hogere «produktie» zal stijgen. Deze leden wilden graag nader geïnformeerd worden, zeker na andersluidende persberichten, waarop de indruk van de bewindslieden stoelt dat er relatief weinig verslaafden zijn. En hoeveel is «relatief weinig»? Zij zouden graag een nadere precisering willen hebben van het bedrag, dat maximaal (dat is dus iets anders dan maximaal gemiddeld) verloren mag worden per uur. Ook wilden de C.D.A.-leden weten of het waar is, dat er nu al zo'n 3000 aanvragen voor een vergunning voor het exploiteren van automatenhallen bij de gemeenten liggen. Is het niet wenselijk, dat er een gecoördineerd restrictief beleid gevoerd wordt? Kan de invoering van een vestigingsregeling niet positief werken?

De G.P.V.-fractie was door de memorie van antwoord niet overtuigd van de juistheid van de uitgangspunten van het wetsontwerp. Aan de Wet op de kansspelen ligt de kanalisatiegedachte ten grondslag. Deze fractie herinnerde eraan, dat zij deze gedachte ook in het verleden niet heeft onderschreven. De aanwezige behoefte bij een deel van de bevolking aan diverse vormen van kansspelen is inderdaad een maatschappelijke realiteit. Maar de ethische en sociale bezwaren zijn dit niet minder. Naar de mening van deze fractie heeft de ervaring uitgewezen, dat het willen tegemoet komen aan beide belangen door kanalisatie van de gokzucht in de praktijk neerkomt op een steeds verder tegemoet komen aan de gokzucht. Zij was het dan ook niet eens met de stelling van de bewindslieden, dat het minder juist is te beweren dat als gevolg van de kanalisering het «kanaal» steeds groter wordt. Om te beoordelen of van een dergelijke vergroting sprake is dient geen vergelijking te worden gemaakt met de praktijk onder de bestaande wet, die immers juist noopt tot het treffen van nadere voorzieningen, maar met de strekking van de wet ten tijde van de invoering van de desbetreffende bepalingen. Daarmee vergeleken is de thans voorgestelde regeling wel degelijk van ruimere strekking dan de geldende wettelijke bepalingen.

Delegatiebepaling

De Regering streeft ernaar de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving tijdens de mondelinge behandeling van het wetsontwerp bekend te kunnen maken. De leden van de P.v.d.A.-fractie namen aan dat de Kamer schriftelijk

zal worden ingelicht. Ook de leden van de C.D.A.-fractie achtten het noodzakelijk, dat met het oog op het geven van een verantwoord eindoordeel over het wetsontwerp bij de mondelinge behandeling de hoofdlijnen van de uitvoeringsregels bekend zullen zijn.

Flipperkasten

De leden van de C.D.A.- en V.V.D.-fracties hadden er met waardering van kennis genomen, dat de bewindslieden afgestapt waren van de gedachte slechts één vrij spel toe te laten bij de flipperkast. Graag zouden de leden van de C.D.A.-fractie een uiteenzetting vernemen waarom er wel een maximum zal worden ingevoerd en waarom dit kennelijk niet zal gelden voor andere behendigheids spelen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren het er niet mee eens dat de bewindslieden vast blijven houden aan een maximaal te behalen aantal vrije spelen, omdat dit maximum volgens deze leden in strijd is met het karakter van het flipperspel, dat met zich mee brengt dat er een in principe oneindig aantal vrije spelen gewonnen kan worden, mits de speler het spel behendig genoeg speelt. Voorts waren deze leden van mening dat het in de praktijk vrijwel niet zal voorkomen dat er een zo groot aantal vrije spelen gewonnen wordt, dat uitkeringen in geld gedaan zullen worden.

Exploatievergunning

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het juist dat voor het verkrijgen van een exploitatievergunning geen andere zedelijkheidseisen worden gesteld, evenmin als de eis dat de aanvrager niet eerder strafrechtelijk mag zijn veroordeeld. Zij bleven echter benieuwd welke voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden, anders dan genoemd in de aanvulling op artikel 30j.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich verenigen met de in het ontwerp genoemde voorwaarden, verbonden aan het verkrijgen van een exploitatievergunning. Wel vroegen zij zich af of er geen zwaardere eisen aan de aspirant-exploitanten gesteld zouden moeten worden.

De G.P.V.-fractie kon op zich zelf wel instemmen met het uitgangspunt dat een veroordeelde niet altoos met zijn strafrechtelijk verleden wordt geconfronteerd. Daarmee was echter naar het oordeel van deze fractie nog niet gezegd, dat weigeringsgronden alleen ontleend kunnen worden aan misstappen binnen het kader van deze wet begaan. Zij zou gaarne vernemen of de Regering als algemeen uitgangspunt hanteert dat weigeringsgronden vanwege een strafrechtelijk verleden alleen ontleend mogen zijn aan de desbetreffende wettelijke regeling. Zo ja, waarom, zo nee, waarom zou dit in deze wet wel moeten gebeuren?

Casino's en besloten horecagelegenheden

De leden van de C.D.A.-fractie juichten het toe, dat bij nota van wijziging is bepaald, dat ook in besloten horecagelegenheden geen speelautomaten mogen worden opgesteld zonder vergunning van de burgemeester (artikel 30b). Moet uit de toelichting op de inschrijvingsplicht (memorie van antwoord, blz. 14) afgeleid worden, dat kansspelautomaten niet in sportkantines, buurthuizen e.d. aanwezig mogen zijn?

Het was de leden van de V.V.D. niet duidelijk waarom in casino's wel automaten van een zwaarder kaliber geplaatst zouden mogen worden. Het argument dat casino's een betere bescherming aan de spelers waarborgen dan in horecagelegenheden het geval is, werd door deze leden als niet erg sterk ervaren. Desalniettemin waren zij bereid zich vooralsnog in het onderscheid tussen casino's en andere horecagelegenheden te schikken.

«Droge» horeca

Het had de leden van de C.D.A.-fractie verbaasd, dat zij in de memorie van antwoord ingedeeld werden bij degenen, die bezwaar hadden tegen het voorstel om kansspelautomaten niet langer toe te laten in de droge horeca en in sigarenzaken. De door hen in het voorlopig verslag gestelde informatieve vragen rechtvaardigden deze conclusie niet. De bewindslieden stellen thans voor, geen onderscheid meer te maken tussen «droge» en «natte» horecagelegenheden. Nu wordt er door hen een onderscheid gemaakt tussen speelautomatenhallen en horecagelegenheden: in de hallen mogen zich in de regel geen personen beneden de 16 jaar bevinden. De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop, dat de jeugd beneden de 16 jaar, die wil gokken, op deze wijze wordt gedwongen een horecagelegenheid te bezoeken. Bovendien herinnerden zij eraan, dat de Drank- en Horecawet bepaalt, dat de gemeenteraad bevoegd is vast te stellen, dat personen beneden 21 jaar niet in een horecagelegenheid mogen worden toegelaten, tenzij onder geleide van een andere. Hoe valt een en ander te rijmen met de doelstelling van het wetsontwerp de rechtsongelijkheid tegen te gaan? De leden van de C.D.A.-fractie overwogen of het niet beter zou zijn personen beneden de 16 jaar in het algemeen te verbieden gokautomaten te gebruiken of dit alleen toe te laten aan deze groep jeugdigen in «droge» horecagelegenheden.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen er voorts op, dat de Drank- en Horecawet de mogelijkheid biedt een vergunning tijdelijk in te trekken op grond van overwegingen van openbare orde en zedelijkheid. Zij vroegen zich af of het niet gewenst is dat in het voorliggende wetsontwerp een soortgelijke bepaling wordt opgenomen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren verheugd te kunnen constateren dat het onderscheid tussen «natte» en «droge» horeca in het wetsontwerp is komen te vervallen.

Sigarenzaken

Minder tevreden konden juistgenoemde leden zijn over het feit dat er nog steeds geen toestemming is in sigarenzaken speelautomaten te exploiteren. Het argument dat speelautomaten niet zouden passen in de branche en het karakter van deze zaken, gaat volgens deze leden niet op. Het is sigarenhandelaren immers wel toegestaan alle mogelijke loten (lotto, toto, Staatsloterijloten en Supertrio) te verkopen, zodat van vreemdheid aan de branche geen sprake kan zijn. Een ander argument dat pleit voor plaatsing in sigarenzaken is dat het spelend publiek in sigarenzaken veelal van een ander karakter is dan in bij voorbeeld speelautomatenhallen. Deze, veelal oudere spelers, zouden door het weghalen van de speelautomaten bij de sigarenzaken gedwongen worden naar speelhallen te gaan dan wel hun heil te zoeken in horecabedrijven, waar zij echter niet zullen kunnen spelen zonder een consumptie te gebruiken. Dit laatste lijkt de leden van de V.V.D.-fractie in strijd met het door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne gevoerde ontmoedigingsbeleid ten aanzien van alcoholgebruik. Vandaar dat de leden van de V.V.D.-fractie nogmaals met de meeste klem bepleiten de exploitatie van speelautomaten in sigarenzaken toe te staan.

Wat de sigarenwinkeliers betreft, zouden de leden van de C.D.A.-fractie graag de mening van de bewindslieden vernemen over de suggestie van de Nederlandse Sigarenwinkeliers Organisatie om niet alleen geen aanwezigheidsvergunningen te verlenen voor nieuwe sigarenwinkels, maar bovendien geen exploitatievergunning te verlenen in geval van eigendoms-overdracht.

Kermissen

Voorts zouden de leden van de C.D.A.-fractie vóór de mondelinge behandeling van het wetsontwerp inzicht willen hebben in het jegens de kermisexploitanten te voeren beleid. Deze leden merkten op niet onwelwillend te staan tegenover de suggestie van de bond van kermishouders om kermisexploitanten vrij te stellen van vergunningen, maar geen gelduitwerpende kansspelautomaten op de kermis toe te laten.

Dat in artikel 30c, lid 1d, de mogelijkheid tot exploitatie van speelautomaten op kermissen wordt geopend, kon de leden van de V.V.D.-fractie in het licht van eerder gemaakte opmerkingen hierover, verheugen.

Overgangstermijn

Doordat aanpassingen aan reeds bestaande speelautomaten nodig zullen zijn, pleitten de leden van de V.V.D.-fractie voor een langere overgangstermijn om ten einde een economische slachting te voorkomen, waarbij met het oog op de nodige vervangingsinvesteringen werd gedacht aan een periode van 3 jaar. Deze periode werd door de bewindslieden vanuit het oogpunt van wetshandhaving als te lang ervaren, daar al die tijd twee regimes naast elkaar zouden gelden. Desondanks bleven de leden van de V.V.D.-fractie pleiten voor de overgangstermijn van 3 jaren, omdat een groot deel van het huidige automatenpark waardeloos zal worden. Volgens cijfers van de VAN zal met de vervanging van de waardeloos geworden machines een bedrag van ongeveer 200 mln. gemoeid zijn, reden genoeg om de overgangstermijn te brengen op de door de leden van de V.V.D.-fractie voorgestelde 3 jaar om de gevolgen van de extra investeringen en de bijkomende kosten (van de administratieve verplichtingen) zoveel mogelijk te spreiden.

Fiscale aspecten

De leden van de C.D.A.-fractie wilden graag weten hoe de bewindslieden mede in het licht van de nota «Selectieve Indirecte Belastingen» denken over de stelling van de VAN dat artikel 13 B f van de zesde EG-richtlijn de mogelijkheid biedt de bestaande b.t.w.-heffing te continueren.

Artikelen, Algemeen

De leden van de V.V.D. waren van mening dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid gewenst zou zijn termijnen in de wet te geven waarbinnen de vergunningverlenende instanties over de aanvragen zouden moeten beschikken. De argumentatie dat de termijn mede samenhangt met de aard van het model dat wordt aangeboden vonden deze leden niet doorslaggevend voor het niet opnemen van een termijn in de wet. Zij waren van mening dat er een, als algemeen redelijk te ervaren termijn, waarbinnen de beslissing dient te vallen, in de wet opgenomen zal dienen te worden.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich verder af of het juist is de aanvrager ook bij vergunningsweigeringskosten van de aanvraag te laten betalen. De aangedragen argumenten, dat onderzoek naar het al dan niet toelaten van bepaalde modellen veel tijd en mankracht vergt en dat deze kostenbijdrage ertoe bijdraagt dat geen modellen ter keuring aangeboden zullen worden waarvan op voorhand al duidelijk is dat zij de toets der kritiek niet zullen doorstaan, werden door de leden van de V.V.D.-fractie vooralsnog niet geaccepteerd.

Artikel 30c

De leden van de C.D.A.-fractie vonden de argumentatie te summier waarom de in het tweede lid genoemde beperkingen niet bij raadsverorde-

ning kunnen worden vastgesteld in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. Zij verwezen in dit verband, wat beide kwesties betreft, naar het commentaar van de VNG.

Ook de G.P.V.-fractie meende, dat niet overtuigend was aangetoond dat de in het tweede lid beoogde beperking bij algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld. Zij meende, dat met de in de memorie van antwoord gehanteerde argumentatie elke decentralisatie van bestuur kan worden afgewezen. Regeling bij algemene maatregel van bestuur kan daarentegen verstarrend werken. Zij gaf duidelijk de voorkeur aan regeling van deze materie bij raadsverordening.

Nogmaals pleitten de leden van de V.V.D. voor het opnemen van de sigarenzaken in dit artikel als inrichting waarvoor een vergunning voor speelautomaten kan worden afgegeven.

Artikel 30d

De G.P.V.-fractie vond de toevoeging van het derde lid onnodig. Al te grote verschillen in leges en in het bijzonder een prohibatieve heffing kunnen naar haar mening ook worden tegengegaan met gebruikmaking van de normale vormen van toezicht op gemeentelijke regelingen.

Artikel 30e

Moet uit de memorie van antwoord afgeleid worden, dat er geen regeling bij raadsverordening kan komen omdat alleen de openbare orde in het geding kan zijn, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

Artikel 30v

De G.P.V.-fractie herinnerde eraan, dat zij in het algemene gedeelte van dit eindverslag reeds haar twijfels had uitgesproken over de wijze van handhaving van de bepalingen met betrekking tot speelautomaten. De argumenten in de memorie van antwoord vóór een rechtsgang bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, ook als het gaat om een aanwezigheidsvergunning, hadden haar niet overtuigd. Het behoeft toch geen doorslaggevend bezwaar te zijn als in één wettelijke regeling meer dan één administratieve rechtsgang voorkomt, zeker als zowel de aard van de regelingen als de daarbij betrokken personen en instanties verschillend zijn.

De G.P.V.-fractie meende, dat in het bijzonder de behandeling van verzoeken om een aanwezigheidsvergunning sterk bestuurlijke aspecten heeft en nauw samenhangt met andere vergunningen, waaraan ook een rechtsgang krachtens de Wet Arob verbonden is.

Onder het voorbehoud dat de Regering op bovenstaande vragen tijdig voor de openbare behandeling schriftelijk zal antwoorden, acht de Commissie deze openbare behandeling hiermede voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Nijpels

De griffier van de commissie,
Hubert