

Vergaderjaar 1984–1985 Nr. 165¹

16481

Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 april 1985

Inleiding

Tussen de vaststelling van het voorlopig verslag over wetsontwerp 16481 door de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer en het antwoord daarop bij de onderhavige memorie zijn bijna twee jaar verlopen. Die vertraging in de beantwoording vindt zijn oorzaak in het feit dat de commissie vermindering en vereenvoudiging van regelgeving (de commissie-Geelhoed) het wetsvoorstel tot herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomatenontwerp) in haar tussenbericht van juni 1983 aanwees als één van de wetsvoorstellen welke zij nader zou willen toetsen aan de door haar ontwikkelde criteria voor eenvoudiger wetgeving. De regering stemde hiermee in zodat in afwachting van de eindconclusies van de commissie de behandeling van dit wetsvoorstel geen voortgang kon vinden.

In 1984 bracht de commissie-Geelhoed haar eindbericht uit. Daarin werd, naast algemene beschouwingen over de wenselijkheid en mogelijkheid van deregulering, onder meer een uitgebreid commentaar gegeven op het voorstel tot herziening van de Wet op de kansspelen. Hoewel de commissie kritiek heeft op onderdelen van het voorstel onderschrijft zij de algemene opzet daarvan.

In het licht hiervan hebben wij overwogen of het wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken en vervangen door een nieuw voorstel waarin rekening wordt gehouden met deze kritiek. De dringende behoefte aan nieuwe wettelijke bepalingen met betrekking tot speelautomaten en de bestaande verwachtingen ten aanzien van een snelle invoering van de reeds voorgestelde regels enerzijds en de aard van de kritiek van de commissie-Geelhoed anderzijds, welke strekt tot precisering van de voorgestelde bepalingen maar niet tot wijziging van de beoogde regeling, hebben ons tot de slotsom gebracht, dat intrekking van het voorliggend voorstel noch aangewezen noch gerechtvaardigd is. Daarentegen kwam ook een voortzetting van de behandeling van het voorstel onder toezegging van een toekomstige nieuwe aanpassing aan de aanbevelingen uit het «eindbericht» niet juist voor, gegeven de ernst welke de regering wenst te maken met het streven naar deregulering. Met de indiening van onderhavige memorie is daarom gewacht tot het tijdstip waarop een nieuw wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State kon worden voorgelegd,

¹ De vorige stukken zijn verschenen onder de nrs. 44 en 44a van zitting 1982–1983.

waarin aanpassing van de eventueel op grond van het onderhavige voorstel aanvaarde wettelijke bepalingen aan de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed wordt voorgesteld. Een nadere uiteenzetting van de beoogde aanpassing wordt hieronder gegeven. Daaruit moge onder meer blijken, dat weliswaar op tal van punten wijzigingen worden voorgesteld, doch geen wijzigingen die tot een wezenlijk ander resultaat zouden leiden dan de bij of krachtens het onderhavige voorstel vast te stellen bepalingen. Om die reden zien wij dan ook geen bezwaar tegen een voortzetting van de behandeling van het voorliggend wetsvoorstel.

Algemeen

Het verheugt ons dat blijkens het voorlopig verslag alle daarin aan het woord komende fracties de behoefte aan regeling van het verschijnsel speelautomaten onderschrijven. Sinds het aanhangig maken van het voorliggend wetsvoorstel is die behoefte eerder toe- dan afgenomen, mede in het licht van de import in Nederland van sindsdien elders in Europa verboden speelautomaten. Tegelijk onderkennen wij in de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen enige zorg en twijfel met betrekking tot de ogenschijnlijke complexiteit van de voorgestelde regeling, alsmede ten aanzien van de handhaving daarvan en de lasten die dit met zich meebrengt; punten die ook in het commentaar van de commissie-Geelhoed op het wetsvoorstel worden aangeroerd. Om die reden wordt hieronder eerst ingegaan op dit commentaar en in samenhang daarmee op de daarover in het voorlopig verslag gestelde vragen. Daarbij wordt tevens ingegaan op de met het oog daarop voor te stellen aanpassing.

Het eindbericht van de commissie-Geelhoed

De commissie-Geelhoed doet haar meer specifiek op het voorstel tot herziening van de Wet op de kansspelen gericht commentaar voorafgaan van een algemene opmerking met betrekking tot de regeling van het verschijnsel kansspelen en de daarmee gepaard gaande handhavingslasten. Als algemene oorzaak van stijgende lasten en een toenemende complexiteit van de wetgeving op dit terrein noemt zij het verminderend maatschappelijk draagvlak voor de oorspronkelijke doelstellingen die de wetgever dienaangaande nastreefde. In het licht van de stijgende handhavingslasten bepleit zij om na een zekere periode tot een evaluatie van de voorgestelde regeling te komen.

Wij zijn ons bewust van deze veranderende instelling onder het publiek. De geleidelijke ontkrachting van het thans geldende verbod van kansspelautomaten vormde de directe aanleiding voor de voorbereiding van het voorliggend wetsvoorstel. Uitgangspunten van de daarin neergelegde regeling zijn de erkenning dat enerzijds de commerciële exploitatie van kansspelautomaten niet langer tegengegaan kan worden, maar anderzijds gebruikers van speelautomaten in het bijzonder kansspelautomaten wel bescherming behoeven tegen een uitbuiting van hun speelbehoefte. Die bescherming moet vooral gezocht worden in een adequate voorlichting van gebruikers omtrent de aard en mogelijkheden van het geboden spel en in een beperking van de omvang van de verliezen die in een bepaalde spelperiode geleden kunnen worden. Voorts moet het verschijnen op de markt worden tegengegaan van kansspelautomaten die weliswaar voldoen aan de voorschriften met betrekking tot het gemiddelde verlies maar waarbij de in enkele – weinig voorkomende – gevallen uitgekeerde prijs zo hoog is, dat afgezien van de sporadische winnaar vrijwel alle andere spelers doorgaans verliezen zullen lijden.

De verhouding tussen de gebruikers en aanbieders van speelautomaten is niet van dien aard, dat daardoor de beoogde bescherming, als het ware, uit zichzelf gerealiseerd wordt. Een gebruiker kan alleen proefondervindelijk de verschillende omvang van zijn gemiddelde verliezen bij onderscheiden

kansspelaautomaten vaststellen. Bovendien is zijn streven bij het gebruik van een kansspelautoomaat niet gericht op langdurig spel maar op het realiseren van zijn kans op een prijs. Aan de aanbodzijde bestaat echter tussen exploitanten en houders van speelautomaten een marktverhouding met betrekking tot de verdeling van de opbrengst (d.w.z. het gemiddelde verlies voor de gebruiker) van een speelautoomaat, waarbij beiden belang hebben bij een zo hoog mogelijke opbrengst. Zonder dwingende overheidsvoorschriften met betrekking tot kansspelautomaten bestaat er derhalve een natuurlijke tendens om ten detrimente van de gebruikers de opbrengst van speelautomaten zo hoog mogelijk te doen zijn ten gunste van exploitanten en houders.

De voorgestelde regeling is het resultaat van een afweging van het belang van de gebruikers bij een bescherming in de bedoelde zin tegen de lasten die dit voor de overheid in de sfeer van de handhaving van de gestelde regels met zich mee zal brengen. Het alternatief om af te zien van enige regeling op dit terrein achten wij niet acceptabel. Gegeven het feit dat met wettelijke bepalingen in dezen vooral de financiële bescherming van gebruikers van speelautomaten wordt beoogd, is het echter gerechtvaardigd dat de lasten van de handhaving zoveel mogelijk op hen worden afgewenteld. Het voorgestelde systeem van vergunningen biedt hiervoor de mogelijkheid, terwijl het de instrumenten biedt voor een strikte handhaving welke zoveel mogelijk langs administratieve weg kan plaatsvinden.

De controle op de naleving zal hoofdzakelijk plaatsvinden door speciaal daarvoor aangestelde ambtenaren van de Dienst van het IJkwezen, die bekostigd kunnen worden uit de opbrengst van de vergoedingen en heffingen. Het normale politie-apparaat zal slechts belast zijn met de controle of opgestelde speelautomaten voorzien zijn van de vereiste merktekens en zo nodig of daarvoor een aanwezigheidsvergunning is verleend. Werkzaamheden die, waar de opstelling van speelautomaten beperkt is tot plaatsen welke ook in ander verband aan controle zijn onderworpen, weinig meerwerk met zich mee brengen.

Naar aanleiding van het gestelde door de commissie-Geelhoed en mede in antwoord op vragen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. menen wij dat, gegeven het uitgangspunt dat een zekere regeling van het verschijnsel speelautomaten wenselijk en nodig is, de thans voorgestelde regeling de handhavingslasten slechts in beperkte, aanvaardbare mate op het justitieel apparaat doet drukken. Zonder dat daaraan een bijzondere prioriteit wordt gegeven, kan ons inziens de handhaving daarvan ook in de praktijk verzekerd worden. Ook de strafrechtelijke vervolging van inbreuken op de voorgestelde regeling kan vanwege concrete delictsomschrijvingen eenvoudig plaatsvinden. Een concrete schatting van de werklast die deze regeling voor het College van Beroep met zich mee zal brengen – waarnaar de leden van de V.V.D.-fractie vroegen – kon niet gemaakt worden. Daarbij moet bedacht worden dat na een eerste golf van vergunningaanvragen, na invoering van de te stellen bepalingen, het aantal jaarlijkse wijzigingen in het vergunningenbestand aanzienlijk geringer zal zijn. Wat tenslotte de vrees van de leden van de C.D.A.-fractie betreft, dat reeds de complexiteit van de regelgeving tot het illegaal plaatsen zal leiden, zijn wij van mening dat deze ongegrond is. Om een speelautoomaat rendabel te kunnen exploiteren moet de opstelling daarvan bij een ruim publiek in het oog vallen of bekend zijn. Illegale opstelling kan daarom niet in het verborgene plaatsvinden, zodat bij normale surveillance door de politie een gereede pakkans bestaat. Bovendien is de voorgestelde regeling mogelijk in zijn totaliteit complex, maar naar ieder van de afzonderlijke categorieën betrokkenen toe zijn de regels betrekkelijk eenvoudig.

Onder voorbehoud van haar algemene opmerking over de handhavingslasten van wettelijke regels met betrekking tot kansspelen en van haar aanbeveling om tot een evaluatie van naleving van de Wet op de kansspelen te komen, onderschrijft de commissie-Geelhoed de opzet van het voorge-

stelde vergunningenstelsel. Kritiek heeft zij echter op de sterk gelede opzet van het ontwerp, waarbij slechts de uitwendige structuur van het vergunningeninstrumentarium in de wet wordt geregeld, maar de inhoudelijke normstelling wordt overgelaten aan de Kroon en de minister. Eveneens ontmoeten de diverse bepalingen krachtens welke van de wet afwijkende regimes kunnen worden geschapen, bezwaar bij de commissie. Daarnaast bepleit zij een scherpere scheiding tussen de bevoegdheden van de centrale overheid en de plaatselijke overheden ten aanzien van de aanwezigheidsvergunning en geeft zij in het algemeen in overweging een verdere harmonisatie en zo mogelijk integratie van de diverse vergunningen-procedures te verwezenlijken. Tenslotte noemt de commissie enkele concrete verbeteringen en vereenvoudigingen.

Inderdaad wordt het voorliggend wetsvoorstel gekenmerkt door een groot aantal bepalingen die nadere normstelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur mogelijk maken. In een aantal gevallen kan daarbij afgeweken worden van de bij de wet gestelde regels. Voor die opzet is indertijd gekozen in het licht van de ervaring met andere wettelijke regels met betrekking tot kansspelen, niet in de laatste plaats de ervaring met de thans geldende bepaling voor kansspelautomaten. Die ervaring leert, dat, door de snelle technologische ontwikkelingen enerzijds en de inventiviteit die op dit terrein in de praktijk aan de dag wordt gelegd anderzijds, de veranderingen die met betrekking tot kansspelen, en kansspelautomaten in het bijzonder, plaatsvinden een flexibele regelgeving nodig maken, wil men, door strikte handhaving, de wettelijke doelstelling kunnen verwezenlijken. Wellicht is echter bij de voorbereiding van het voorliggend ontwerp te veel de aandacht daarop gericht geweest. In de loop van de behandeling van dat ontwerp in de Tweede Kamer en bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering zal worden vastgesteld zijn inmiddels ook een aantal problemen en beleidsvoornemens nader geconcretiseerd. Op grond daarvan is bij de door de commissie-Geelhoed bepleite herbezinning op het wetsontwerp, vastgesteld dat een aantal delegatiebepalingen daarin nader gepreciseerd kan worden en het aantal bepalingen krachtens welke afwijkende regels kunnen worden vastgesteld, gereduceerd kan worden. Tegelijk daarmee wordt ook een scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van de centrale overheid en de plaatselijke overheden bewerkstelligd. Wij zullen bevorderen dat die aanpassingen in een nieuw wetsvoorstel aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Nu zij echter reeds benadrukt dat die aanpassingen belichamen hetgeen wij voornemens waren op grond van het voorliggend onderwerp vast te doen stellen. Er is daarom geen sprake van een breuk met de thans voorgestelde regels maar van een nadere precisering.

Meer in het bijzonder beogen wij het voorgestelde artikel 30a in die zin aan te passen, dat daarin nog slechts afwijkende regels worden voorzien voor het opstellen van speelautomaten in speelcasino's en op kermissen. Daarmee zou het bepaalde in artikel 30c, vierde lid, artikel 30d, eerste lid, laatste zinsnede, en in artikel 30g kunnen komen te vervallen. Voor een aantal bijzondere situaties, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van speelautomaten bij verkopers of in toonzalen en de door- en uitvoer van speelautomaten, waarvoor nu krachtens artikel 30a gestelde regels opgenomen kunnen worden, onder meer in de vorm van uitzonderingen op de verboden vervat in de artikelen 30b en 30m.

De belangrijkste categorie speelautomaten waarvoor artikel 30a oorspronkelijk bedoeld werd, wordt evenwel gevormd door wat in het dagelijks leven wordt aangeduid met de term «computer-spelletjes». Bedoeld zijn al die spelen welke gespeeld kunnen worden door particulieren met een computer dan wel met bijzondere afspeelapparatuur. Sinds de indiening van het voorliggend wetsontwerp heeft de markt voor deze spelen zich explosief ontwikkeld. Voorzover deze «spelletjes» enkel als computerprogramma worden aangeboden vormen zij geen speelautomaat in de zin van artikel 30: waar zij tezamen met afspeelapparatuur aangeboden of gebruikt

worden is dit wel het geval. Het is niet nodig en uit een oogpunt van handhaving zelfs onwenselijk, deze hele markt door middel van de voorgestelde bepalingen te regelen. Op het verbod van artikel 30m zal om die reden een uitzondering moeten worden geformuleerd. Geheel buiten beschouwing kan de wetgever deze categorie speelautomaten niet laten. Zij onderscheiden zich in veel gevallen in weinig van de speelautomaten die in openbare gelegenheden worden geëxploiteerd. Het enig onderscheid is daarin gelegen dat de apparatuur niet dusdanig is ingericht dat het spel slechts tegen betaling kan worden gespeeld en evenmin keren deze automaten onmiddellijk prijzen of premies uit. Zeker waar de geboden spelen een kansspel-karakter hebben, kunnen deze automaten zeer wel geëxploiteerd worden. Om die reden menen wij dat de bepalingen van artikel 30b e.v. en van artikel 30h e.v. daarop van toepassing moeten zijn. Slechts de «computerspelletjes» die het karakter van een behendigheids spel hebben zouden geheel buiten het toepassingsgebied van de voorgestelde bepalingen gebracht kunnen worden. Bij gebreke van een omschrijving van het begrip behendigheidsautomaat kon dit in het voorliggend ontwerp niet geregeld worden en dient daarin te worden voorzien bij de krachtens de op grond van artikel 30a vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Bij de aanpassing van de voorliggende bepalingen zal deze uitzondering echter bij de wet zelf geregeld worden.

De bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de aanwezigheid van speelautomaten, kan verder beperkt worden door het thans voorgestelde tweede lid van artikel 30c te doen vervallen. In de mondelinge toelichting op het ontwerp door de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende werd reeds aangegeven dat van die bevoegdheid niet dan met de grootst mogelijke terughoudendheid gebruik zou worden gemaakt. Wellicht is het echter beter om deze bevoegdheid geheel te laten vervallen en door een wijziging van artikel 30d, eerste lid, uitdrukkelijk in de wet de bevoegdheid van de gemeenten op dit punt vast te stellen.

Met aanpassingen in de aangegeven zin wordt ook tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de commissie-Geelhoed om het aantal blanco delegatiebepalingen te reduceren of althans van richtsnoeren met betrekking tot de uitoefening daarvan te voorzien. Aan dit laatste kan verder tegemoet gekomen worden door in de wet zelf een omschrijving van de begrippen behendigheids- en kansspelautomaat op te nemen. Een nadere precisering van de artikelen 30c, derde lid, 30n en 30u, derde lid, wordt daardoor mogelijk. Tot nu toe werd gevreesd dat een omschrijving bij wet van die begrippen een verlies aan flexibiliteit in de regelgeving ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen van kansspelautomaten met zich mee zou brengen. Wij menen dat dit ondervangen kan worden door in de wet de criteria op te nemen waaraan een speelautomaat moet voldoen om als behendigheidsautomaat bestempeld te worden: alle overige speelautomaten zouden als kansspelautomaat beschouwd moeten worden. Kern van het begrip behendigheidsautomaat zou moeten zijn het criterium dat het geheel of vrijwel geheel van de behendigheid en het inzicht van de speler afhangt of en in welke mate hij bij het spel kan winnen. Daarnaast zou moeten worden bepaald dat bij een behendigheidsautomaat het spelresultaat niet mag leiden tot gelduitkering of tot meer dan een nader vast te stellen aantal gratis spellen. Dit laatste om een hernieuwde ontwikkeling zoals die zich heeft voorgedaan met betrekking tot thans geldende wettelijke bepalingen te voorkomen.

Op andere punten is de in het voorliggende ontwerp beoogde delegatie van regelgevende bevoegdheid reeds gepreciseerd of valt zij moeilijk nader te preciseren. Uiteraard is denkbaar dat verschillende delegatiebepalingen worden samengenomen en de voorgestelde delegatie daardoor optisch wordt beperkt; bevorderlijk voor de doorzichtigheid van de wettelijke regeling is dit echter niet. Evenmin is het wenselijk om de veelal technische details of de hoogte van de heffingen en vergoedingen, die bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld bij wet te regelen. Het noodzakelijk vermogen tot aanpassing van de wettelijke regels zou daardoor ernstig worden beperkt terwijl de thans beoogde delegatie de rechtszekerheid niet schaadt. In veel gevallen wordt juist een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorgeschreven teneinde aanvragers van vergunningen vooraf te informeren omtrent de eisen waaraan zij moeten voldoen.

Eveneens uit een oogpunt van doorzichtigheid van regelgeving achten wij het niet wenselijk om de verschillende procedure-voorschriften voor de vergunningverlening verder te harmoniseren of te integreren. De discrepanties die thans tussen de verschillende procedures bestaan vloeien voort uit de verschillende oogmerken die met de vergunningen worden nagestreefd. Een harmonisatie van bepalingen zou leiden tot meer globale formuleringen waardoor nu juist de verschillen die in de praktijk zullen moeten blijven bestaan worden verdoezeld.

In haar commentaar wijst de commissie-Geelhoed nog in het bijzonder op artikel 30z. Hoewel naar onze mening het voorgestelde artikel 30z al een minder vergaande bevoegdheid bevat dan het eindbericht van de commissie-Geelhoed doet voorkomen, kan met de aanbeveling van de commissie om dit artikel te doen vervallen worden ingestemd.

Bijzondere aandacht krijgen in het eindbericht van de commissie-Geelhoed de bepalingen uit het wetsontwerp die de basis vormen voor een bijzondere bescherming van jongeren beneden de leeftijd van zestien jaar tegen de verleiding van het kansspel. De verdeling van deze materie over twee bepalingen met verschillende invalshoek trok de kritische aandacht van de commissie zowel uit een oogpunt van duidelijkheid als van handhaving. Deze bepalingen trokken, blijkens het voorlopig verslag ook de aandacht van de leden van de C.D.A.-fractie die de wenselijkheid van een tweedeling eveneens in twijfel trokken en vroegen of een betere regeling niet mogelijk is. Bij de behandeling van het wetsontwerp tot nu toe is duidelijk naar voren gekomen, dat een bijzondere bescherming van jongeren beneden de zestien jaar gewenst is. Hoezeer wellicht ook idealiter gewenst, is noch een verbod van kansspelautomaten op al die plaatsen waar de jongeren aanwezig kunnen zijn, noch een speelverbod voor hen, noch ook een toegangsverbod van deze jongeren tot plaatsen waar deze automaten zijn opgesteld, uit een oogpunt van handhaving van die verboden realiseerbaar. Door, zoals nu voorgesteld, de aanwezigheid van kansspelautomaten te verbieden waar zich concentraties van jongeren kunnen voordoen en jongeren de toegang te ontzeggen tot gelegenheden waar zich concentraties van kansspelautomaten voordoen, wordt, onzes inziens, op realiseerbare wijze, een confrontatie tussen jongeren en kansspelautomaten onder omstandigheden waarin zij licht tot het gebruik van die automaten overgaan voorkomen. Die benadering impliceert echter twee verschillende invalshoeken en het bevordert de duidelijkheid, mede omdat de verboden zich tot geheel verschillende personen richten, om die bepalingen gescheiden te houden. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen in dit verband nog naar de wetgeving elders in West-Europa. Voorzover ons bekend bevat alleen de Spaanse wetgeving bepalingen die, door middel van een speelverbod voor jongeren beneden een bepaalde leeftijd, de bijzondere bescherming van jongeren beogen. Gelijk gesteld achten wij een soortgelijke benadering in de Nederlandse wetgeving uit een oogpunt van handhaving niet wenselijk.

Wat tenslotte de meer specifieke aanbeveling van de commissie-Geelhoed tot vereenvoudiging en verbetering van het voorliggend wetsontwerp betreft, daaraan kan tegemoet gekomen worden. Dat het «knoeien» aan automaten, zoals de commissie stelt, straffeloos zou blijven, miskent dat een dergelijk knoeien doorgaans als bedrog in de zin van artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht zal kunnen worden aangemerkt, nog afgezien van het feit dat dit «knoeien» waar het door een exploitant of houder van een speelautomaat geschiedt tot intrekking van zijn vergunning kan leiden. Desondanks kunnen wij instemmen met de commissie, dat het aanbeveling verdient ook artikel 30t, tweede lid, in artikel 31 te noemen.

Het voorlopig verslag

Een aantal vragen uit het voorlopig verslag, met name die van de leden van de C.D.A.-fractie, werden in het voorgaande beantwoord. De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen verder nog of voor iedere individuele automaat leges betaald zullen moeten worden, gegeven het verschijnsel dat een houder van speelautomaten deze regelmatig inwisselt voor anderen. Dat de gemeenten leges kunnen heffen voor de afgifte van een vergunning, als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, ligt impliciet besloten in het bepaalde in artikel 30d, derde lid. Het is de bedoeling om in de algemene maatregel van bestuur krachtens deze laatste bepaling, de maximale hoogte van deze leges te relateren aan het aantal speelautomaten dat gedurende één jaar op grond van die vergunning mag worden opgesteld. In zoverre kunnen de leges gerelateerd zijn aan het aantal aanwezige speelautomaten. De vergunning, voorzien in artikel 30c, eerste lid, heeft echter betrekking op het aanwezig hebben van speelautomaten. Het aantal speelautomaten dat op grond daarvan feitelijk aanwezig is, kan in het belang van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid in het algemeen beperkt worden, doch binnen die grenzen is de houder van de speelautomaten vrij om deze in de loop van het jaar te verwisselen. Ware dit anders dan zou dit er in feite op neerkomen dat voor iedere speelautomaat een vergunning vereist is en niet voor het aanwezig hebben in het algemeen. Het lijkt ons dan ook met de voorgestelde bepalingen onvereenigbaar, indien gemeenten bij iedere verwisseling van een speelautomaat een nieuwe vergunning verplicht zouden stellen.

Het verheugt ons dat de leden van de P.v.d.A.-fractie met het wetsontwerp kunnen instemmen. Wel vroegen deze leden enkele verduidelijkingen. In de eerste plaats informeerden zij naar de overwegingen die ertoe geleid hebben, dat gemeenten wel speelautomatenhallen kunnen weren, maar niet de aanwezigheid van speelautomaten in andere gelegenheden.

Ingevolge de thans geldende wettelijke bepalingen hebben gemeenten een grote vrijheid bij het bepalen van hun houding ten opzichte van speelautomaten; sommige gemeenten weren speelautomaten geheel, andere voeren een strak vergunningenregime, terwijl weer andere vrijwel geen beperkingen stellen. Deze diversiteit in beleid werd door belanghebbenden en het publiek niet begrepen en als rechtsongelijkheid ervaren. Dit heeft naar onze mening in niet geringe mate ertoe bijgedragen, dat de thans geldende bepalingen moeilijk kunnen worden gehandhaafd. Naar onze mening moet een dergelijke situatie, die de gewenste strikte handhaving van de gestelde regels in de weg staat, in de toekomst vermeden worden. Indien de wetgever aanvaardt, dat speelautomaten mogen worden opgesteld moet dit niet langer door de plaatselijke regelgever onmogelijk gemaakt worden. Op punten, die de uitwerking maar niet het uitgangspunt zelf betreffen, wordt de gemeentelijke overheid nog een beleidsruimte gelaten. Zoals eerder in deze memorie werd aangegeven, zullen de bevoegdheden van de centrale overheid met betrekking tot het aanwezig hebben zelfs nog verder beperkt worden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. gingen voorts in op de omvang van het bedrag dat, ingevolge de aan speelautomaten te stellen eisen, een speler gemiddeld per uur zou kunnen verliezen. Uitgaande van een exploitant met tachtig speelautomaten, die per dag ten minste zes uur bespeeld worden, kwamen zij tot de conclusie dat een gemiddeld verlies van f 45 per uur aan de hoge kant is. Zij vroegen tot welke netto-winsten een dergelijk gemiddeld verlies zal leiden en of dit bedrag niet verder beperkt kan worden.

Bij de beantwoording van deze vragen zij voorop gesteld, dat het maximaal toegestane gemiddelde verlies per speelautomaat niet f 45 maar f 50 per uur zal bedragen, zoals te kennen werd gegeven in de brief van 11 oktober 1982 van de Staatssecretarissen van Justitie en Economische

Zaken. Bij de berekening van dit bedrag is uitgegaan van een studie van het Centraal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, dat, uitgaande van de verschillende eisen die ingevolge het wetsontwerp aan exploitanten zullen worden gesteld, heeft bestudeerd welke opbrengst een kansspelautomaat gemiddeld moet hebben wil deze lonend geëxploiteerd kunnen worden. Daarbij is rekening gehouden met afschrijvingskosten, de kosten van het service-apparaat waarover de exploitant zal moeten beschikken wil hij voor een vergunning in aanmerking komen en het feit dat de exploitant de opbrengst van de automaat deelt met de opsteller van het apparaat.

In de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie wordt er vanuit gegaan, dat een exploitant gemiddeld tachtig speelautomaten exploiteert. Over het hoofd wordt gezien dat een belangrijk gedeelte van die tachtig speelautomaten uit behendigheidsautomaten zal bestaan, welke de exploitant uit concurrentieoverwegingen ook zal aanbieden maar die financieel aanzienlijk minder aantrekkelijk zijn. De kosten van aanschaf van een behendigheidsautomaat zijn doorgaans even hoog als, zo niet hoger dan die van een kansspelautomaat; de inkomsten zijn echter aanmerkelijk geringer, daar behendige spelers, overeenkomstig het karakter van de automaat, veelal geruime tijd kunnen spelen met één inzet. De tachtig geëxploiteerde apparaten zullen bovendien niet alle gelijktijdig staan opgesteld. In de vraagstelling wordt er ook vanuit gegaan dat een kansspelautomaat per dag gemiddeld zes uur wordt gespeeld. Ervaring wijst uit dat de gemiddelde werkelijke speeltijd rond de anderhalf à twee uur ligt; bij uitzondering kan dit tot drie uur oplopen, buiten de grote steden is de werkelijke speeltijd daarentegen veelal korter.

Uitgaande van deze gegevens menen wij dat het gemiddeld verlies van een kansspelautomaat op f 50 per uur gesteld moet worden. Dit bedrag garandeert zowel exploitanten als degenen die de automaten aanwezig hebben een redelijk inkomen, dat voor wat de exploitant betreft in verhouding staat tot zijn investering en tot het inkomen van personen met andere, soortgelijke beroepswerkzaamheden.

Er moet bij de vaststelling van dit bedrag ten slotte rekening worden gehouden met het feit dat dit niet regelmatig kan worden aangepast. Aanpassing van het bedrag naar boven maakt het bestaande bestand aan automaten in één klap minder aantrekkelijk. Slechts met grote tussenpozen zal een aanpassing van dit bedrag mogelijk zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen verder een nadere toelichting op de opmerking van de Staatssecretaris van Economische Zaken dat het gemiddelde uitkeringspercentage van een speelautomaat niet te toetsen valt. Deze uitspraak bevreemde hen, daar zij begrepen hadden dat het gemiddeld uitkeringspercentage nu juist één van de randvoorwaarden zou vormen voor een model-toelating van een speelautomaat.

Hier is sprake van een misverstand. De tweede ondergetekende heeft indertijd inderdaad gesteld dat het gemiddeld uitkeringspercentage van een kansspelautomaat niet getoetst kan worden. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit, dat er geen «gemiddeld spel» bestaat. Naargelang de mate van gebruik van de spelbeïnvloedingsmogelijkheden zal het resultaat verschillen. Bij de model-toelating zal daarom worden uitgegaan van «blind» spel, d.w.z. zonder dat gebruik wordt gemaakt van de spelbeïnvloedingsmogelijkheden. In werkelijkheid zal deze situatie nauwelijks voorkomen en zal wel gebruik worden gemaakt van de spelbeïnvloedingsmogelijkheden; wat de invloed daarvan is op het spelresultaat zal vermoedelijk per type speelautomaat verschillen, concreet laat zich dit echter niet vaststellen. Het werkelijke gemiddelde verlies zal daardoor echter nog beneden de f 50 per uur liggen.

Dezelfde leden vroegen vervolgens waarom een vestigingsregeling voor exploitanten van speelautomaten een te zwaar middel zou zijn.

Er kan alleen aanleiding bestaan voor het vaststellen van een vestigingsregeling met betrekking tot een bepaalde tak van economische activiteiten, indien de bedrijfsvoering van ondernemingen in die branche bijzondere

eisen stelt aan de ondernemer. Dit is niet het geval met betrekking tot het exploiteren van speelautomaten. Het vaststellen van een vestigingsregeling voor deze branche zou dan ook een ongerechtvaardigde drempel voor de toegang daartoe opwerpen. Wij menen dat zulks onwenselijk is.

Ten slotte vroegen deze leden of door invoering van de voorgestelde regeling het in de toekomst mogelijk zal zijn inzicht te verkrijgen in het verslavend effect van het spelen op kansspelautomaten en de aard en omvang van de verslaving.

Op zichzelf zal het in werking treden van het wetsontwerp niet tot een verbeterd inzicht in het verslavend effect van het spelen op kansspelautomaten leiden. Doordat dit spelen door de voorgestelde regeling uit de illegale sfeer wordt gehaald, wordt echter de mogelijkheid om dit verschijnsel te onderzoeken verruimd.

De leden van de fractie van de V.V.D. constateerden, dat het wetsontwerp enerzijds een regularisatie van bestaande toestanden mogelijk maakt maar anderzijds bepaalde thans legale toestanden zal gaan verbieden. Zij dachten daarbij met name aan de beperking van de soorten plaatsen waar speelautomaten aanwezig mogen zijn en wilden in dat verband weten wat er – bij voorbeeld – tegen het spelen op een behendigheidsautomaat in een wasserette is. Voorts wilden zij weten hoe het voorgestelde systeem past in het in het regeerakkoord van de regering opgenomen dereguleringsstreven.

Ingevolge het onderhavige wetsontwerp zullen speelautomaten in beginsel alleen mogen worden opgesteld in speelautomatenhallen, kermissen, speelcasino's en instellingen waar horecafaciliteiten worden geboden. Een dergelijke wettelijke beperking van de soorten van plaatsen waar speelautomaten aanwezig mogen zijn bestaat thans niet; in zoverre is het juist dat bepaalde thans legale plaatsen van opstelling in de toekomst verboden zullen zijn. Tegelijk moet er daarbij echter op gewezen worden, dat buiten de gemeenten Amsterdam, in de praktijk geen aanwezigheidsvergunningen worden afgegeven voor andere gelegenheden dan horecagelegenheden en speelautomatenhallen. In Amsterdam zijn aanvankelijk ook vergunningen voor andere plaatsen, onder meer wasserettes, afgegeven. Inmiddels is men teruggekomen van dit beleid en worden thans ook in Amsterdam in beginsel alleen vergunningen voor horeca-gelegenheden en speelautomatenhallen afgegeven; bij wijze van overgangsmaatregel worden voor andere dan deze plaatsen alleen nog vergunningen afgegeven in de gevallen waarin dat in het verleden ook reeds geschiedde. Hoewel dan ook ogenschijnlijk de legale mogelijkheden van opstelling van speelautomaten beperkt worden, wordt in feite aangesloten bij een thans in de praktijk overal in Nederland gevolgd beleid.

Op zich genomen kan men ten aanzien van iedere afzonderlijke plaats terecht de vraag stellen wat er tegen is om aldaar speelautomaten toe te laten. De beperking van het aantal soorten plaatsen waar speelautomaten mogen worden opgesteld is echter, een noodzakelijke voorwaarde om een effectief toezicht te waarborgen. Indien in beginsel overal speelautomaten mogen worden opgesteld, zou de werklast van de met controle belaste ambtenaren uitermate omvangrijk worden. Aangezien slechts in Amsterdam een situatie bestaat waarin ook buiten horeca-gelegenheden en speelautomatenhallen speelautomaten kunnen worden opgesteld – en dat nog slechts gedurende een overgangperiode – werd in het oorspronkelijke wetsontwerp met deze situatie geen rekening gehouden. Er bestond geen aanleiding deze uitbreiding overal mogelijk te maken, terwijl handhaving van de bestaande uitbreiding voor Amsterdam rechtsongelijkheid met andere plaatsen in Nederland zou opleveren. Door de Tweede Kamer is bij amendement alsnog, gedurende een overgangsfase, alleen een uitzondering opgenomen voor sigarenzaken, niet voor andere soorten ondernemingen zoals wasserettes.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden voorts de vraag of wij bereid zijn ten behoeve van prototypen van speelautomaten, die bestemd zijn om te

worden gekeurd door het IJkwezen, gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 30a om daarvoor een vrijstelling te creëren. In de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van verschillende bepalingen van het ontwerp zal worden vastgesteld, zal inderdaad voor deze gevallen een uitzondering worden gecreëerd. In de aangekondigde aanpassing van de Wet op de kansspelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed, zal een uitzondering op het verbod van artikel 30m voor deze situatie worden voorgesteld.

Verder vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of wij het in overeenstemming met de voorgestelde bepalingen achten, indien een gemeente de aanwezigheidsvergunning zou binden aan een individuele speelautomaat. In antwoord op vragen van de C.D.A.-fractie gaven wij reeds te kennen, dat de vergunning bedoeld in artikel 30b betrekking heeft op «het aanwezig hebben» van speelautomaten.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen vervolgens of door middel van de heffingen ook de kosten van de, onder meer door de politie uit te oefenen, controle ter plaatse waar automaten zijn opgesteld, gedekt zullen zijn. In de inleidende opmerkingen van deze nota zetten wij reeds uiteen, dat de controle op de plaatsen waar speelautomaten aanwezig zijn, tweeledig zal zijn. In de eerste plaats zal steekproefsgewijs door daarvoor speciaal aangestelde ambtenaren van de Dienst van het IJkwezen gecontroleerd worden of geëxploiteerde en opgestelde automaten werkelijk overeenstemmen met het goedgekeurde model. De kosten van deze controle zullen bestreden worden uit de jaarlijkse exploitatieheffing en de inkomsten uit de afgifte van merktekens. Naast deze speciale controle-ambtenaren zal ook de politie toezicht uitoefenen op de opgestelde speelautomaten. Dit toezicht, dat plaatsvindt in lokaliteiten en gelegenheden waar de politie ook reeds uit anderen hoofde controle-werkzaamheden verricht, bestaat in beginsel alleen uit het vaststellen of opgestelde speelautomaten van het vereiste merkteken zijn voorzien en of daarvoor een aanwezigheidsvergunning is afgegeven. Het betreft daarom een beperkte werklast.

Tenslotte vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of een schatting is gemaakt van de uit de voorgestelde bepalingen voortvloeiende werklast voor de justitie en in het bijzonder voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In het voorgaande wezen wij er reeds op dat de controle-werkzaamheden voor de politie tot een minimum zijn beperkt. Wat de werklast van andere justitiële organen betreft mag verwacht worden, dat bij een effectief toezicht aanvankelijk een aantal overtredingen zal worden vastgesteld, doch dat dit na enige tijd zal afnemen. Bij een schatting van de werklast moet er van uitgegaan worden, dat thans reeds een aanwezigheidsvergunning wordt geëist. Meer werkzaamheden zullen dus vooral samenhangen met de exploitatievergunning en de model-toelating: het aantal hiervan is in verhouding tot het aantal aanwezigheidsvergunningen gering. Bovendien blijkt uit ervaring met soortgelijke vergunningen voor andere activiteiten resp. apparaten, dat met betrekking tot dergelijke vergunningen doorgaans weinig justitiële problemen ontstaan. De meeste problemen zullen administratief kunnen worden afgedaan.

Wat de aanwezigheidsvergunning betreft, thans heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State jaarlijks rond de 10 zaken naar aanleiding van een gemeentelijke vergunning op grond van de wet op de kansspelen te behandelen. Verwacht mag worden, dat de jaarlijkse werklast voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven, afgezien van een mogelijke tijdelijke toename, niet veel hoger zal liggen.

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
P. H. van Zeil