

Vergaderjaar 1985–1986 Nr. 30¹**16481****Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)****NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 oktober 1985

Met vreugde hebben wij kennis genomen van de bereidheid van de vaste Commissie voor Justitie om de voortzetting van de behandeling van het voorliggend wetsontwerp tot herziening van de Wet op de kansspelen te bevorderen. In onze brief van 31 mei 1985 hebben wij het belang benadrukt dat wij hieraan hechten. In dat verband vragen de leden van de C.D.A.-fractie waarom het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de kansspelen, waarin uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed met betrekking tot het voorliggend wetsontwerp, nog niet werd ingediend.

Het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de kansspelen is inmiddels bij koninklijke boodschap van 21 oktober jl. ingediend bij de Tweede Kamer. Uit de bijlagen bij dit wetsvoorstel moge blijken, dat het advies van de raad op 25 juli jl. werd ontvangen. Vanwege de vakantieperiode heeft het opstellen van het nader rapport enige vertraging ondervonden.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen er voorts op, dat in de opsomming van taken van het politie-apparaat welke uit het voorliggend wetsvoorstel zullen voortvloeien geen melding wordt gemaakt van de handhaving van het bepaalde in artikel 30u. Waar zij sterk hechten aan de met dit artikel beoogde bescherming van jeugdigen, vroegen zij om een nadere uitzetting van de hiermee samenhangende werklast.

Inderdaad werd in de memorie van antwoord de werklast in verband met de handhaving van artikel 30u niet vermeld. Daaruit mag niet worden afgeleid, dat wij minder zouden hechten aan de handhaving van het daarin bepaalde. In de opsomming werd, ten onrechte, primair aandacht besteed aan de werklast waarmee het hele politie-apparaat zal worden geconfronteerd. Handhaving van artikel 30u komt pas aan de orde wanneer de gemeenteraad de vestiging van een speelautomatenhal in een bepaalde gemeente heeft toegestaan.

De handhaving van het bepaalde in artikel 30u zal moeten geschieden door politiecontrole. Deze kan plaatsvinden in het kader van het toezicht op de naleving van andere bepalingen van deze wet, maar zal daarnaast ook specifiek gericht op de handhaving van artikel 30u moeten plaatsvinden.

Verwacht moet worden dat de handhaving zeker in de eerste periode na invoering van deze bepaling extra werklast zal opleveren. Deze werklast zal afnemen naarmate de bedoeling om het bepaalde in artikel 30u strikt te handhaven aan exploitanten duidelijk zal zijn en zij zelf, om niet aansprakelijk te worden gesteld, jeugdigen zullen weren.

¹ De vorige stukken zijn verschenen onder de nummers 44 en 44a van de zitting 1982–1983 en onder de nummers 165, 165a, 165b en 165c van het vergaderjaar 1984–1985.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen vervolgens naar aanleiding van het antwoord in de memorie van antwoord op eerdere vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de bevoegdheden van plaatselijke overheden, of de aanbeveling van de commissie-Geelhoed om grotere bevoegdheden aan de gemeenten toe te kennen, niet wordt opgevolgd.

Waar de commissie-Geelhoed met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel het aspect van de decentralisatie en een grotere overdracht van bevoegdheden aan de gemeentelijke overheid bepleit, is dit ten aanzien van de bevoegdheden, voorzien in artikel 30c, om nadere regels te stellen met betrekking tot de plaatsing van speelautomaten. Zoals reeds uit de memorie van antwoord blz. 5 moge blijken en thans door het ingediende wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de kansspelen wordt bevestigd, worden in aansluiting op de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed de artikelen 30c en 30d gewijzigd.

Niet wordt voorgesteld gemeenten zelf te laten beslissen of er speelautomaten in de gemeente mogen worden opgesteld. Die bevoegdheid bestaat thans wel. Gebleken is dat de daaruit voortvloeiende verschillen veelal zelfs door de plaatselijke bevolking niet begrepen worden hetgeen leidt tot veelvuldige overtredingen. In dat verband zij herinnerd aan het door de commissie-Geelhoed gestelde ten aanzien van het voor een handhaving van kansspelwetgeving noodzakelijke brede draagvlak onder de bevolking. Een opsporings- en vervolgingsbeleid waarbij tegen exploitanten in de ene gemeenten in volle gestrengheid moet worden opgetreden tegen hetgeen hun concurrenten in de nabije omgeving, maar aan de andere kant van de gemeentegrenzen, wel is toegestaan, valt in rechte ook nauwelijks meer te rechtvaardigen. Om die reden menen wij, dat de wetgever zelf dient te bepalen, dat speelautomaten in beginsel mogen worden opgesteld maar bepaalde modaliteiten waaronder dit kan, ter beslissing aan de gemeentelijke overheid over kan laten.

Ten slotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of wetswijziging wordt overwogen om aan de onzekerheid ten aanzien van het Golden Ten-spel een einde te maken.

Een wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de situatie rond bepaalde vormen van observatie-roulette, het zogeheten «Golden Ten»-spel daaronder begrepen, wordt op dit moment niet overwogen. De moeilijkheden bij de vervolging van exploitanten van deze spelen vinden hun oorzaak in bewijstechnische problemen, welke nauwelijks door wetswijziging veranderd kunnen worden; in een aantal gevallen oordeelde de rechter het geleverde bewijs onvoldoende om tot het oordeel te komen, dat het «Golden Ten»-spel een kansspel is in de zin van artikel 1, onder a, Wet op de kansspelen. Sindsdien is in een ander geval naar het oordeel van de rechter in eerste instantie dit bewijs wel geleverd ten aanzien van een exploitant van dit spel. Nu kan een spel niet tegelijkertijd wel en geen kansspel zijn. Uiteindelijk zal de Hoge Raad, in geval van tegenstrijdige uitspraken, een oordeel moeten geven in deze zaak. In de tot nu toe aan de Hoge Raad voorgelegde zaken werd om proces technische redenen het openbaar ministerie niet ontvankelijk verklaard.

Met betrekking tot bedoelde vormen van observatie-roulette is de vraag gerezen of niet het feit, dat spelers door inzicht in het spel hun resultaten kunnen verbeteren, een indicatie vormt van het feit dat er geen sprake is van een kansspel. De wetsgeschiedenis van artikel 1, onder a, Wet op de kansspelen leert dat dit gegeven op zich zelf niet doorslaggevend is. De huidige Wet op de kansspelen werd in 1964 vastgesteld ter vervanging van een aantal over diverse wetten verdeelde bepalingen inzake dit onderwerp. De formulering van artikel 1, onder a, van de wet werd afgeleid uit een samenvoeging van de oude definities van «hazardspel» en «loterij». De definitie van hazardspel was voorheen vervat in artikel 254bis Wetboek van Strafrecht, welke luidde: «Onder hazardspel wordt verstaan elk spel waarbij in het algemeen de kans op winst van het toeval afhangt, ook wanneer die kans toeneemt met de meerdere geoefendheid of de grotere

behendigheid van de spreker.». De definitie van loterij kwam voor in artikel 1 Loterijwet van 1905 welke luidde: «elke gelegenheid, ... om, ..., mede te dingen naar prijzen of premieën in geld of goed, uitgelooft ten behoeve van de deelnemers, die als winners worden aangewezen door het lot of enige andere kansbepaling, waarop zij geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, ...».

Benadrukt werd in de memorie van toelichting, dat het oogmerk van de herformulering in artikel 1, onder a, van het wetsvoorstel was: «dat de materiële inhoud der thans bestaande voorschriften in beginsel zoveel mogelijk ware te handhaven»; slechts op enkele met name genoemde, ondergeschikte onderdelen leidde de samenvoeging tot materiële wijziging van de bepaling (kamerstukken II, 1963–1964, 7603, nr. 3, blz. 7).

Kennelijk werd niet beoogd met de nieuwe omschrijving iets anders te zeggen dan de oude definitie van hazardspel deed met betrekking tot de relevantie van de toenemende behendigheid van een speler voor de vraag of er sprake is van een kansspel. Bepalend was en is of in het algemeen de kans op winst van het toeval afhangt. Dat element werd eveneens benadrukt door de Hoge Raad in het Saturne-arrest (HR 21 december 1965, NJ 1966, 364). Uit de oude definitie van het hazardspel blijkt, dat het er daarbij niet om gaat of het spel zodanig is, dat een speler zijn kansen kan verbeteren, maar om de vraag of de grote meerderheid dit ook doet of dat zij het spel op de «gok» spelen.

Een recente studie van prof. dr. W. A. Wagenaar en dr. G. Keren van het Instituut voor Zintuigfysiologie van TNO naar het onderscheid tussen kans- en behendigheidsspelen concludeert, dat dit onderscheid minder gelegen is in de fysieke kenmerken van een spel maar vooral in de karakteristieken van de spel- en betalingswijze, waardoor een spel een onweerstaanbare aantrekkingskracht op de speelzin en goklust van mensen heeft. Zij stellen: «Het is mogelijk dat een spel, hoe het ook is georganiseerd, een aantrekkingskracht uitoefent op de spelers die bereid zijn het spel zuiver op de gok, dus zonder behendigheid, te spelen. Door de selectie is dan het uitoefenen van overwegende invloed uitgesloten. Zonder de resultaten van spelers te observeren kan worden vastgesteld of een spel een aantal karakteristieken bezit waarvan vaststaat dat ze de goklust stimuleren. Wanneer die karakteristieken aanwezig zijn kan men daaruit concluderen dat de resultaten in de praktijk niet anders zullen zijn dan bij een kansspel.». Als zodanig karakteristieken noemen zij onder meer «of de kans om te winnen de goklust aanwakkert»; vastgesteld wordt dat het voor de exploitatie van een kansspel essentieel is dat spelers regelmatig winnen. Alleen over een langere termijn gemeten zal er sprake kunnen zijn van een systematisch verlies. Verder wijzen zij op de betalingsregel van een spel, waarbij door de grootte der prijzen en de mogelijkheid om verschillende risiconiveaus te spelen de speelzin wordt opgewekt.

De algemene conclusie van het rapport-Wagenaar is dat een onderscheid tussen kans- en behendigheidsspelen niet gemaakt kan worden aan de hand van één eenduidig, objectief criterium, maar gemaakt moet worden aan de hand van een weging van diverse factoren en criteria. Daarmee is impliciet aangegeven, dat de wetgever die scherpe scheidslijn ook niet kan creëren door de keuze van deze of gene formulering van een wetsbepaling zonder zich daarbij sterk te verwijderen van de werkelijkheid. Steeds zal er bij de toepassing van welke formulering dan ook sprake zijn van een zekere appreciatie waarin de vereiste weging tot uitdrukking komt. Gekozen kan worden voor een wettelijk stelsel waarin die weging is opgedragen aan een administratief orgaan onder controle van de administratieve rechter. Daarentegen is het ook mogelijk die toepassing te doen verrichten door de rechter aan de hand van elementen welke de wet verschafft. In de Wet op de kansspelen is voor de laatste mogelijkheid gekozen. Indien dat systeem niet langer zou blijken te voldoen is een verbetering daarvan door herformulering niet goed denkbaar maar zou overgegaan moeten worden op het alternatief van beoordeling door een administratief orgaan. In wezen is dat

de weg die met het onderhavige voorstel gekozen wordt voor speelautomaten. Met betrekking tot kansspelen in het algemeen bestaat daartoe geen aanleiding; te meer niet waar onzes inziens de huidige formulering van artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen de diverse in het rapport-Wagenaar genoemde elementen beoogt te omvatten.

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

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