

Vergaderjaar 1990-1991

Wijziging van bepalingen van de Wet op de Kansspelen betreffende sportprijsvragen en de Lotto

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 juni 1991

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 1991, no.91.001933, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van bepalingen van de Wet op de kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto.

1. Terecht wordt in de toelichting gesteld dat de wetgever als uitwerking van de kanalisatiegedachte heeft bepaald dat de netto-opbrengst van kansspelen hetzij ten goede komt aan de schatkist, hetzij aan het particulier initiatief ter verwezenlijking van doeleinden van algemeen belang. In dit verband roept de Raad van State in herinnering dat in het interimrapport van de Commissie Loterijwezen van 12 september 1958 – welk rapport aan de invoering van sportprijsvragen hier te lande ten grondslag heeft gelegen – de meerderheid van die commissie heeft uitgesproken dat zij de waarborgen, dat de speelzucht blijft binnen de perken van hetgeen kan worden aanvaard, heeft gezocht door een regeling, welke medebrengt dat de inzetten overwegend ten goede behoren te komen aan doelstellingen van algemeen nut.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 juni 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 26 februari 1991, No. 91.001933, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift aan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Dit advies, gedateerd 10 juni 1991, No. W03.91.0096, bied ik U hierbij aan.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad inzake de relatie tussen de kanalisatiegedachte en het scheppen van een meer solide basis voor de financiering van de sportsector en de sectoren cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid, is de memorie van toelichting aangepast.

Deze overwegingen van de meerderheid van de commissie heeft de regering destijds tot de hare gemaakt.

In het licht van deze wetsgeschiedenis kan naar het oordeel van de Raad niet worden gesteld dat het scheppen van een meer solide basis voor de financiering van de sportsector en de sectoren cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid een uitwerking is van de kanalisatiegedachte. Naar het oordeel van het college moet worden voorkomen dat de gedachte postvat dat het scheppen van een zodanige solide basis als een doel in zichzelf van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483) in het algemeen en van de thans voorgenomen wetwijzigingen in het bijzonder moet worden beschouwd. In dit licht adviseert de Raad in de laatste zin van het deel «Algemeen» van de toelichting een punt te zetten achter het woord «vergroot» en de daaropvolgende woorden «en daarmee tevens» te schrappen.

2. In de toelichting bij het voorstel van wet wordt naar het oordeel van de Raad onvoldoende aandacht besteed aan het verschijnsel van de zogenaamde gokverslaving. In de toelichting op artikel III wordt dit verschijnsel – overigens zonder het duidelijk te definiëren – wel even vermeld, maar niet inhoudelijk besproken. Uit onderscheidene in recente jaren uitgebrachte rapporten – de Raad verwijst hierbij onder meer naar het rapport «Kansspelen als riskante gewoonte», dat in mei 1988 in opdracht van de Raad voor de Casino-spelen is uitgebracht, en op het in opdracht van de gemeenten Nijmegen en Deventer in 1989 uitgebrachte rapport «Gokken in Nijmegen en Deventer» – moet echter worden afgeleid dat het verschijnsel gokverslaving in Nederland een groeiend probleem is, met name ook onder jongeren. De Raad heeft in de toelichting in het bijzonder een duidelijke beschouwing gemist waarom naar het oordeel van de regering – ondanks een mogelijk zorgwekkende ontwikkeling met betrekking tot de gokverslaving – de voorgestelde maatregelen, welke gericht zijn op grotere toegankelijkheid van kansspelen, verantwoord moeten worden geacht. Het college adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen door aandacht te besteden

2. De Raad adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan het verschijnsel gokverslaving en aan de vraag waarom van het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen voor de gokverslaving behoeven te worden verwacht. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting bij artikel III een passage opgenomen over het verschijnsel gokverslaving en de relatie daarvan met het onderhavige wetsvoorstel.

aan de vraag waarom van dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de gokverslaving behoeven te worden verwacht.

3. In het licht van hetgeen hiervoor onder punt 2 is opgemerkt, ontmoet het voorstel om de thans in de artikelen 20 en 27e van de Wet op de kansspelen neergelegde minimumleeftijd van 18 jaren voor deelneming aan een sportprijsvraag dan wel lotto te doen vervallen bij de Raad bedenkingen.

In de toelichting wordt erop gewezen dat het voorstel tot schrapping van de leeftijdsgrens van 18 jaren direct voortvloeit uit het regeringsstandpunt «Kansspelen in perspectief» dat bij brief van 31 augustus 1989 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II 1988-89, 21 277, nr. 2). De Raad brengt in herinnering dat in deze nota wordt vermeld dat er een zekere inconsistentie bestaat met betrekking tot de leeftijdsgrens voor deelname aan de verschillende kansspelen. Uit een oogpunt van eenvormigheid in de regelgeving, aldus de nota, is het wenselijk om voor deelname aan alle snelle-omzetspelen een leeftijdsgrens in te voeren van 18 jaar. Voor de overige kansspelen bestaat geen aanleiding om een leeftijdsgrens in te voeren of te handhaven. Hiervan uitgaande, wordt naar het oordeel van de Raad van groot belang de materiële vraag of de voorgestelde maatregelen een ontwikkeling mogelijk maken, waarbij bepaalde sportprijsvragen zullen gaan vallen onder de categorie van de zogenaamde «short odds»-spelen. Gegeven het maximale aantal te houden sportprijsvragen van 370 per jaar – gemiddeld ongeveer 1 per dag – kan naar het oordeel van de bewindslieden een frequentie van 1 maal per dag zeker niet tot de categorie «short odds» worden gerekend, omdat het hier niet gaat om een dermate hoog tempo van inzet, incasseren van winst en verlies en de mogelijkheid direct weer in te zetten, dat sprake is van een opzwevend effect dat kan leiden tot problematisch speelgedrag. De Raad vraagt zich af of het begrip problematisch speelgedrag, in het bijzonder bij jongeren, niet ruimer is dan het hier wordt gedeut. Voorts merkt de Raad op dat in de toelichting wordt erkend dat de grens tussen zogenaamde «short odds» en «long

3. Het voorstel om de minimumleeftijd van 18 jaren voor deelneming aan de lotto en de toto te doen vervallen ontmoet bij de Raad bedenkingen, waarbij de Raad adviseert dit voorstel nader te adstrueren.

De bedenkingen van de Raad zijn ingegeven door het grote belang dat naar het oordeel van de Raad uit een oogpunt van geestelijke volksgezondheid is verbonden aan het zoveel mogelijk voorkomen van negatieve effecten uit gokverslaving bij jeugdige personen. Dit belang kan ik geheel onderschrijven. In de passage in de memorie van toelichting opgenomen ingevolge het advies van de Raad onder punt 2., is reeds uiteengezet dat naar het zich redelijkerwijze laat aanzien aan de onderhavige voorstellen geen gevolgen zijn verbonden in de sfeer van gokverslaving. Daaruit vloeit voort dat er ook geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen of gehandhaafd ten aanzien van personen van beneden de leeftijd van achttien jaren.

Daar komt nog bij dat uit ervaringsgegevens van de SNS blijkt dat lotto en toto zich niet of nauwelijks op het marktsegment van de jeugdige spelers bewegen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

odds» niet exact kan worden bepaald en dat tegenover de stellige mening van de bewindslieden, dat hier geen risico's voor problematisch speelgedrag aanwezig zijn, ook andersluidende opvattingen kunnen bestaan.

Gelet op het grote belang dat naar het oordeel van de Raad uit een oogpunt van geestelijke volksgezondheid is verbonden aan het zoveel mogelijk voorkomen van negatieve effecten uit gokverslaving bij jeugdige personen, adviseert het college de voorgestelde verlaging van de leeftijd nader te adstrueren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U, mede namens de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto