

Vergaderjaar 1991-1992

22 269

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 2 juni 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord acht de commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hadden goede nota genomen van de in de memorie van antwoord aangevoerde argumenten van het kabinet voor de introductie van de instantloterij, in casu een riskant kansspel. De leden van de fractie wezen erop dat met dit wetsvoorstel uitvoering werd gegeven aan de aangenomen motie-Worrell uit 1987. Zij hechtten er aan nogmaals hun zorgen uit te spreken over de negatieve effecten die verbonden zijn aan de introductie van een riskant kansspel, vooral wat betreft de verslavingsproblematiek. Zij kenden grote betekenis toe aan de randvoorwaarden die in de memorie van antwoord zijn aangegeven, die beogen de negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken. Zij benadrukten in dit verband voorts met klem het belang van de aangekondigde evaluatie, die mede zal moeten zijn toegespitst op de vraag in hoeverre aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Gaarne wensten zij te worden geïnformeerd omtrent de termijn waarop een en ander zal worden geëvalueerd. Deze vraag in het licht van de opmerking van het kabinet in de memorie van toelichting dat de eerste twee jaren overwegend het karakter zullen dragen van een experiment. Overigens wensten deze leden hun instemming te betuigen met de kritische brief die de regering aan de Europese Commissie heeft geschreven naar aanleiding van het in opdracht van de Europese Commissie vervaardigde rapport «Gambling in the single market».

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij waren in het algemeen tevreden met de antwoorden op de door deze leden gestelde vragen. In het bijzonder waren zij tevreden over de toezegging, dat op de instantloten een waarschuwing over de kans op gokverslaving zal worden vermeld. Ontevreden waren zij over de reactie van de regering inzake het voorstel de vergunninghouders van kansspelen te verplichten een finan-

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jaspense (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

ciële bijdrage te leveren aan de voorkoming en behandeling van gokverslaving, vooral in het licht van de onlangs door de CAD's gepubliceerde gegevens over gokverslaving. Volgens deze gegevens is het aantal gokverslaafden in behandeling bij een CAD in de afgelopen vijf jaren vertienvoudigd. De eerdergenoemde leden nodigden de regering uit, zijn standpunt, met inachtneming van deze cijfers, te heroverwegen.

De leden van de VVD-fractie waren de regering erkentelijk voor de wijze waarop in de memorie van antwoord is ingegaan op de gestelde vragen en opmerkingen. Ter voorbereiding van het plenair debat wilden zij in deze fase nog een enkel punt nader aan de orde stellen. In de eerste plaats is dat het eventuele risico van gokverslaving. Enerzijds wijst de regering op dat risico, doch anderzijds wordt opgemerkt dat uit buitenlandse ervaringen bekend is dat instantloterijen slechts een bescheiden plaats innemen bij de omvang van de verslaafdenproblematiek. Kan op een meer specifieke wijze op deze buitenlandse ervaringen worden ingegaan? Acht de regering de gokverslavingsrisico's aanvaardbaar indien deze hetzelfde lage niveau in ons land zullen blijken te hebben als in verschillende andere landen?

De leden van de VVD-fractie waren voorts ernstig geschrokken van de cijfers over de netto-opbrengsten van Staatsloterij, SNS en ALN/SUFA. In de periode van 1975-1990 zijn de netto-opbrengsten voor de staatsloterij en de ALN/SUFA flink gestegen (respectievelijk van 117,6 naar 134,4 miljoen en van 35,2 naar 71,1 miljoen), terwijl de netto-opbrengst voor de SNS stevig is gedaald van 79 naar 46,7 miljoen.

Deze leden betreurden het ten zeerste dat de regering dit aspect niet heeft laten meewegen bij de besluitvorming over de financiële compensatie aan de Staatsloterij en bij de beslissing om verkoop van instantloten door sportverenigingen niet mogelijk te maken. Deelt de regering de opvatting dat de SNS in het verleden te weinig mogelijkheden tot produktvernieuwing heeft gehad? Zou de regering juist niet de slechte marktpositie van de SNS als een belangrijke factor moeten beschouwen, uiteraard met inachtneming van randvoorwaarden inzake fraudebestendigheden en preventie van gokverslaving? Het ontging deze leden waarom sportverenigingen terzake van de instantloterij niet in een speciale positie kunnen worden geplaatst, terwijl dat voor de uitvoering van toto en lotto kennelijk wel is gebeurd. Het was de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de regering zeer ruitelijk toegeeft dat het een unicum is dat een organisator van een bestaand kansspel (Staatsloterij) compensatie krijgt voor opbrengstenderiving als gevolg van de introductie door een andere organisatie van een nieuw kansspel (NIL; instantloterij). Zij stelden hierover enkele vragen. Is dit unicum in bestuurlijke en juridische zin geen gevaarlijk precedent? Moet hier worden aangenomen dat private kansspelorganisaties zich zullen beroepen op dit precedent indien hun opbrengsten verminderen tengevolge van ruimere wettelijke mogelijkheden voor de Staatsloterij? Vermengt de overheid het eigen belang bij de compensatieregeling van de Staatsloterij niet teveel met het beginsel van een gelijke en rechtvaardiger rechtsbedeling naar alle betrokken organisaties? Zou, indien de instantloterij was toegewezen aan de Staatsloterij, de SNS eveneens een financiële compensatie hebben gekregen?

De leden van de fractie van D66 hadden bij de schriftelijke voorbereiding van zowel wetsvoorstel 22 172 tot wijziging van de Wet op de kansspelen als het onderhavige wetsvoorstel terzake van de instantloterij uitvoerig aangegeven, dat zij uitermate huiverig stonden tegenover uitbreiding van de mogelijkheden tot legaal kansspel, met name indien die uitbreiding bestaat uit introductie van kansspelmodaliteiten met een

groter risico voor kansspelverslaving. Zij hadden daarbij betoogd dat de legitieme behoefte tot het werven van fondsen voor sport en cultuur nog geen rechtvaardiging is voor het «contre coeur» introduceren van riskante kansspelvormen, en een aantal vragen gesteld over de mogelijke risico's alsmede de instrumenten om deze beheersbaar te houden.

In hun bijdrage voor het eindverslag met betrekking tot wetsvoorstel 22 172 hadden deze leden aangegeven, zich over de onderhavige materie in eigen kring te willen beraden, alvorens met een eindoordeel te komen. Op basis van dit beraad waren zij tot de volgende conclusie gekomen. In de afweging tussen de argumenten voor introductie van nieuwe kansspelvormen enerzijds en de daaraan verbonden risico's anderzijds meenden zij dat de voorstellen in wetsvoorstel 22 172 kunnen worden aanvaard, zij het met twijfel. De introductie van een Instantloterij is evenwel een stap te ver. Hier moeten de ook door de regering aangegeven risico's voor onmatig speelgedrag, alsmede twijfel over de randvoorwaarden om die te beheersen, zwaarder wegen dan de argumenten voor introductie. De leden van de fractie van D66 vroegen de bewindslieden dan ook, te willen aangeven welke situatie zal ontstaan, met name voor de financiële positie van de betrokken instanties, indien wél wetsvoorstel 22 172 doch niet wetsvoorstel 22 269 door de Tweede Kamer zou worden aangenomen.

Met betrekking tot de Instantloterij zouden de leden van de D66-fractie graag nog een antwoord ontvangen op een door hen in het voorlopig verslag gemaakte opmerking.

Als argument voor introductie van de Instantloterij wordt gebruikt het risico van aanbod uit het buitenland. Is het niet zo, vroegen deze leden, dat het risico juist bij een Instantloterij tamelijk gering is, gezien de ook in de memorie van antwoord benadrukte noodzaak van een groot aantal laagdrempelige verkooppunten? Het is voor een buitenlandse Instantloterij toch niet mogelijk om legaal verkooppunten in Nederland te openen, laat staan om daarvan een uitgebreid netwerk te vestigen?

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij waren daardoor echter niet overtuigd van de juistheid van het wetsvoorstel. Zij konden het waarderen dat de bewindslieden ervan blijk gaven oog te hebben voor de bezwaren tegen en risico's van het introduceren van een instantloterij, maar meenden dat de instantloterij te veel op zichzelf wordt gezien. Ook als aangenomen kan worden dat deze loterijvorm slechts een bescheiden plaats zal innemen bij de omvang van de verslaafdenproblematiek moet geconstateerd worden dat de introductie ervan een toevoeging betekent aan het reeds veel te grote scala van risicovolle kansspelen. De verslavingsproblematiek is de afgelopen jaren dermate in ernst toegenomen dat thans alles behoort te worden gedaan daaraan een halt toe te roepen. Dan past geen uitbreiding van mogelijkheden voor risicovolle spelen maar beperking. Terecht wordt thans in de memorie van antwoord toegegeven dat van introductie van de instantloterij zeker op termijn wel stimulering van de vraag zal uitgaan. Het wetsvoorstel kan dus niet worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar de noodzaak van vraagregulering. Als onverhoopt tot introductie van de instantloterij zal worden overgegaan zal de voorgenomen evaluatie van belang kunnen zijn. Wil zo'n evaluatie zin hebben, dan zal volgens de leden van de GPV-fractie wel tevoren moeten vaststaan hoe met name de effecten in de sfeer van onmatige deelneming en gokverslaving zullen worden gemeten. Heldere criteria zullen tevoren moeten worden geformuleerd waaraan de evaluatieresultaten zullen worden getoetst. Kunnen deze criteria tijdig aan de Kamer worden meegedeeld? Hoewel de leden van de GPV-fractie de kwestie van de bijdrage aan de Staatsloterij ter compensatie van opbrengstderiving als een ondergeschikt detail van het voorstel

beschouwden waren zij van de juistheid van dit detail nog steeds niet overtuigd. Het lijkt erop dat de regering dit detail tot een hoofdpunt heeft verheven. De leden van de GPV-fractie zouden daar hooguit gevoelig voor kunnen zijn als aangetoond zou kunnen worden dat dit element van het voorstel een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het intomen van de negatieve effecten ervan. Voorshands zagen deze leden de compensatie primair als een financieel belang voor de schatkist. Zij vroegen of indien na evaluatie zal blijken dat de vergoeding van 5% zal kunnen vervallen dit ook zal betekenen dat een einde komt aan de verplichte inschakeling van de verkooppunten van de Staatsloterij en de vertegenwoordiging van de Staatsloterij in het bestuur van de NIL. De verschillende elementen zijn volgens de regering immers onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De leden van de GPV-fractie deelden niet de bezwaren van de regering tegen het verbieden of vergaand beperken van wervings- en reclameactiviteiten voor de instantloterij. Het is toch vrij algemeen aanvaard dat reclame voor schadelijke producten en artikelen wordt beperkt. Het feit dat er meer riskante kansspelen bestaan behoort toch geen aanleiding te vormen een nieuw riskant kansspel aan te laten prijzen, niet als alternatief voor maar als aanvulling op de bestaande riskante kansspelen. Er is nu sprake van enige latente vraag naar het produkt instantloterij. Door introductie van deze loterijvorm zal hierin kunnen worden voorzien. Het kan dan toch geen doel op zichzelf zijn deze riskante vorm van kansspel een concurrerende plaats op de kansspelmarkt te laten verwerven, zeker als deze plaats – zoals te verwachten valt – niet ten koste gaat van andere riskante kansspelen.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen