

Vergaderjaar 1992-1993

22 269

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

Nr. 8

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 28 september 1992

De leden van de CDA-fractie benadrukten het belang van de aangekondigde evaluatie en wensten in dit verband te worden geïnformeerd omtrent de termijn waarop een en ander zal plaatsvinden. Ook de leden van de GPV-fractie wezen op het belang van de evaluatie en vroegen of de criteria waaraan de evaluatieresultaten zullen worden getoetst tijdig aan de Kamer kunnen worden meegedeeld.

De evaluatie is bedoeld ter beoordeling van de voorwaarden waaronder de instantloterij na ommekomst van twee jaren kan worden voortgezet. Dit betekent dat het onderzoeksverslag, dat zal worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling van het Ministerie van Justitie, binnen deze termijn gereed dient te zijn. Eveneens binnen deze termijn zullen ondergetekenden en de Minister van Financiën aan de hand van dit onderzoeksverslag een evaluatie met de daaraan te verbinden conclusies opstellen. Of het op voorhand mogelijk zal zijn om criteria te ontwikkelen, waaraan de resultaten van het onderzoeksverslag kunnen worden getoetst, is op dit moment nog niet duidelijk. De te zijner tijd in te stellen onderzoeksbegeleidingscommissie zal zich daar nog nader over moeten buigen.

In het licht van de onlangs door de CAD's gepubliceerde gegevens over gokverslaving, verzochten de leden van de PvdA-fractie om een heroverweging van het dezerzijds ingenomen standpunt inzake het voorstel van de PvdA-fractie om de vergunninghouders van kansspelen te verplichten een financiële bijdrage te leveren aan voorkoming en behandeling van gokverslaving.

In het recente verleden hebben wij ons meerdere malen gekant tegen een verplichte bijdrage of heffing ten behoeve van het tegengaan van gokverslaving. Daarbij hebben wij steeds gewezen op de daaraan verbonden principiële en praktische bezwaren. Gelet echter op de ons van diverse zijden toekomende signalen betreffende de toename van het aantal gokverslaafden, zijn wij bereid de wijze van financiering van maatregelen gericht op het tegengaan van gokverslaving aan een nadere beleidsmatige analyse te onderwerpen. Wij achten het daarbij overigens niet juist deze discussie voort te zetten aan de hand van het onderhavige

wetsvoorstel, aangezien een verplichte heffing of bijdrage zich niet beperkt tot de instantloterij, maar zich uitstrekt tot alle kansspelen, althans alle riskante kansspelen. Daarom, en ten einde de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel niet onnodig te belasten, stellen wij voor dat de tweede ondergetekende de Kamer separaat zal inlichten over bovengenoemde analyse en de daaraan mogelijkterwijs te verbinden voorstellen.

De leden van de VVD-fractie verzochten om op meer specifieke wijze in te gaan op de buitenlandse ervaringen met de risico's van gokverslaving in relatie tot instantloterijen en vroegen of de verslavingsrisico's aanvaardbaar kunnen worden geacht indien deze hetzelfde lage niveau in Nederland zullen blijken te hebben als in verschillende andere landen.

Bij haar oriëntatie op de ervaringen met instantloterijen in het buitenland, heeft de NIL ook het aspect gokverslaving expliciet betrokken. Volgens de NIL hebben buitenlandse organisatoren van instantloterijen zo goed als geen negatieve ervaringen met dwangmatig speelgedrag. Het gaat hier om organisatoren uit België, Frankrijk, Duitsland, Canada en de Verenigde Staten. Ook de beoogde producent van de Nederlandse instantloten, Scientific Games Inc., zegt dat de verslavingsrisico's bij de instantloterij te verwaarlozen zijn. Anderzijds zijn wij ook bekend met een in 1987 in de Verenigde Staten gehouden steekproef door de «Council on Compulsive Gambling of New Jersey», waaruit blijkt dat 19% van de personen die hulp vroegen bij de Council (tevens) in loterijen speelden. Met loterij wordt in de Verenigde Staten in de regel instantloterij bedoeld. Hoewel hieruit uiteraard niet de conclusie mag worden getrokken dat 19% verslaafd zou zijn aan instantloterijen en ook overigens vraagtekens kunnen worden gezet bij het representatieve karakter van de steekproef, kan hier wel uit worden afgeleid dat het fenomeen gokverslaving niet op voorhand mag worden uitgesloten bij instantloterijen. Indien dit echter in de Nederlandse situatie sporadisch zou voorkomen – daarop duiden de meeste buitenlandse ervaringen – dan zouden wij dit niet onaanvaardbaar achten. Onmatige deelname door enkelen is immers nooit geheel uit te sluiten en dit mag geen reden zijn om op basis daarvan de instantloterij als maatschappelijk ongewenst te kwalificeren.

Tegen de achtergrond van de dalende netto-opbrengst van de SNS en de stijgende netto-opbrengst van de Staatsloterij en de ALN/SUFA vroegen de leden van de VVD-fractie of de SNS in het verleden te weinig mogelijkheden tot produktvernieuwing heeft gehad.

Van 1975 tot en met 1990 is het wettelijk kader waarbinnen zowel de SNS als de Staatsloterij en de ALN/SUFA het spelerspubliek kunnen bedienen niet substantieel gewijzigd. Hoewel deze drie aanbieders hun kansspel op onderscheidene titels van de Wet op de kansspelen baseren, bevinden zij zich zowel de jure als de facto in een min of meer vergelijkbare situatie. In deze periode zijn de Staatsloterij en de ALN/SUFA er in geslaagd hun marktaandeel uit te breiden, terwijl de SNS daar niet in is geslaagd. Hieruit leiden wij af dat er ook voor de SNS in beginsel mogelijkheden moeten zijn geweest om haar positie op de kansspelmarkt te verstevigen binnen de gegeven wettelijke marges, maar dat zij daar desalniettemin niet in is geslaagd. Waar de Wet op de kansspelen aanbodbeperking als een van de uitgangspunten kent, is er altijd wel een gebrek aan mogelijkheden te constateren. Dit geldt echter voor alle aanbieders die zich op dit terrein bewegen. Als zodanig kan deze constatering dan ook niet redengevend zijn voor de dalende netto-opbrengst van de SNS tegenover de stijgende netto-opbrengst van de Staatsloterij en de ALN/SUFA.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of juist niet de slechte marktpositie van de SNS als een belangrijke factor zou moeten worden beschouwd bij de besluitvorming over de financiële compensatie aan de Staatsloterij en de uitsluiting van verkoop van instantloten door sportverenigingen.

Het vorige kabinet heeft ten principale beslist dat de opbrengst van een in te voeren instantloterij ten goede zou komen aan de sectoren sport en lichamelijke vorming (slv-sector) en de sectoren cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid (cmv-sector), gelet op de dalende opbrengsten uit de lotto- en totogelden. Dit uitgangspunten heeft ook zijn weerslag gevonden in het regeerakkoord 1989. Het erkennen van de noden van de slv- en cmv-sector houdt echter niet in dat een belangenafweging ten opzichte van andere in het geding zijnde belangen achterwege zou kunnen worden gelaten of dat het zorgvuldigheidskader waarbinnen de instantloterij vorm moet krijgen geheel zou kunnen worden genegeerd. Wij onderstrepen op deze plaats nogmaals het belang dat is gediend met het financieel ondersteunen van de talloze doelen in beide sectoren, maar wijzen er tevens op dat het primaire oogmerk van het onderhavige wetsvoorstel is een uitbreiding van het legale kansspelaanbod in het kader van de aan de Wet op de kansspelen ten grondslag liggende kanalisatiegedachte. Een eenzijdige blik, enkel gericht op de financieringsbehoefte van bepaalde goede doelen is daarmee in strijd.

Het ontging de leden van de VVD-fractie waarom sportverenigingen met betrekking tot de instantloterij niet in een speciale positie kunnen worden gebracht, terwijl dat voor de uitvoering van de toto en de lotto wel is gebeurd.

Op grond van de thans geldende wettelijke bepalingen hebben de sportverenigingen het verkoopmonopolie ten aanzien van de distributie van lotto- en totodeelnemingsbewijzen. Ingevolge het momenteel bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangige voorstel van wet tot wijziging van bepalingen van de Wet op de kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto (Kamerstukken I, 1991-1992, 22 172, nr. 323) zal dit verkoopmonopolie worden afgeschaft. Daarmee komt aan de speciale positie van de sportverenigingen waaraan de leden van de VVD-fractie refereren een einde en kan de SNS zonder enige beperking haar distributienetwerk vorm geven. Bij de instantloterij zullen wij wel een aantal beperkingen in het distributienetwerk aanbrengen, omdat het hier immers een kansspel betreft dat in beginsel tot de riskante kansspelen dient te worden gerekend. Dit houdt in dat gevoelige plaatsen van de verkoop van instantloten dienen te worden uitgesloten. Daaronder zullen in de regel ook de sportverenigingen vallen. Het opheffen van de speciale positie van de sportverenigingen bij de uitvoering van de lotto en de toto is, naast de reeds in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord gegeven argumenten, reden te meer om de sportverenigingen in het kader van de uitvoering van de instantloterij niet in een speciale positie te plaatsen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de compensatie aan de Staatsloterij geen gevaarlijk precedent vormt en of niet moet worden aangenomen dat private kansspelorganisaties zich zullen beroepen op dit precedent indien hun opbrengsten verminderen tengevolge van ruimere wettelijke mogelijkheden voor de Staatsloterij.

Voor een dergelijke precedentwerking zijn wij niet bevreesd. Het gaat in het onderhavige geval immers niet om compensatie aan de ene organisatie wegens verruiming van mogelijkheden voor een andere organisatie, maar om de introductie van een geheel nieuw en eigensoortige kansspel, waarbij meerdere organisaties valide argumenten

hadden om met de uitvoering daarvan te worden belast. De achtergronden van de besluitvorming omtrent de toewijzing van de uitvoeringsorganisatie zijn naar wij mogen aannemen genoegzaam bekend. Daarnaast wijzen wij erop dat er ten onrechte een tegenstelling wordt gesuggereerd tussen private kansspelorganisaties enerzijds en de Staatsloterij anderzijds.

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie in dit verband of de overheid het eigen belang bij de compensatie van de Staatsloterij niet teveel vermengt met het beginsel van een gelijke en rechtvaardige rechtsbedeling naar alle betrokken organisaties.

Het belang dat is gemeoid met de afdracht van de netto-opbrengst van de Staatsloterij aan de schatkist is van gelijke orde als het belang dat is gemeoid met de afdracht van de netto-opbrengst van de SNS aan de slv- en de cmv-sector. Wij verwerpen dan ook ten stelligste de gedachte dat het particulier initiatief op het terrein van het algemeen belang ten achter zou worden gesteld ten opzichte van de schatkist, waar het gaat om de verdeling van de opbrengsten uit de diverse kansspelen. Uitgangspunt bij de instantloterij blijft immers dat de netto-opbrengst bestemd is voor genoemd particulier initiatief.

Ten slotte vroegen de leden van de VVD-fractie of de SNS eveneens een financiële compensatie zou hebben gekregen, indien de instantloterij was toegewezen aan de Staatsloterij.

Hierboven hebben wij nogmaals gerefereerd aan het uitgangspunt bij de invoering van de instantloterij in Nederland, namelijk dat de opbrengsten daaruit – ongeacht wie met de uitvoeringsorganisatie daarvan zou worden belast – ten goede zouden komen van de s/v en de cmv-sector. Indien nu de uitvoeringsorganisatie aan de Staatsloterij zou zijn toegewezen, zou de SNS als zodanig uiteraard geen compensatie hebben gekregen, omdat de opbrengsten ook in dat geval bestemd zouden zijn voor de beneficiënten van de SNS. Een compensatie aan de SNS zou in dat geval geen zin hebben, omdat de SNS deze gelden toch moet afstaan aan haar beneficiënten.

De leden van de D66-fractie konden niet instemmen met het onderhavige wetsvoorstel en verzochten om aan te geven welke situatie zal ontstaan, met name voor de financiële positie van de betrokken instanties, indien wél wetsvoorstel 22 172, doch niet het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

In de toentertijd door de SNS ingediende voorstellen, werd de instantloterij gepresenteerd als één van de produktvarianten die de SNS in staat zou moeten stellen om haar aan illegale en buitenlandse aanbieders verloren marktaandeel te kunnen terugwinnen. Zoals reeds eerder opgemerkt merken wij echter de instantloterij niet aan als een produktvariant van een bestaand kansspel, maar als een eigensoortig kansspel. In wetsvoorstel 22 172 zijn de aanpassingen van de regelgeving inzake de lotto en de sportprijsvragen neergelegd, terwijl het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de introductie van de instantloterij. Indien nu de instantloterij niet mocht worden gerealiseerd, zal de SNS enkel met de nieuwe mogelijkheden voor de lotto en de sportprijsvragen moeten zien te bereiken dat het verloren marktaandeel wordt teruggewonnen en de afdrachten aan de beneficiënten weer op het oude niveau terugkomen. Of de SNS daarin zal slagen is niet met zekerheid te stellen, maar moet op zich wel tot de mogelijkheden behoren. De opbrengsten uit de instantloterij zouden daarboven een aanzienlijke additionele inkomstenbron kunnen vormen. Deze zou men dus bij het niet doorgaan van de instantloterij moeten missen. Voor de Staatsloterij zal het niet doorgaan van de instantloterij geen directe gevolgen hebben. Enerzijds valt de 5%



compensatie weg, maar daar staat uiteraard tegenover dat er alsdan ook geen sprake zal zijn van opbrengstenderving als gevolg van introductie van de instantloterij, waardoor er per saldo geen voor- of nadelige effecten zijn voor de Staatsloterij.

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie of het risico van buitenlands aanbod bij een instantloterij niet tamelijk gering is, gezien de noodzaak van een groot aantal laagdrempelige verkooppunten, terwijl het toch niet mogelijk is voor een buitenlandse instantloterij om legaal verkooppunten te openen of daarvan een uitgebreid netwerk te vestigen.

Gelet op het landelijk karakter van de instantloterij, is een betrekkelijk groot aantal verkooppunten noodzakelijk. Bij een illegale variant is echter in de regel sprake van een regionaal of lokaal opgezette instantloterij. Een groot aantal verkooppunten is dan niet noodzakelijk. Bovendien vindt – zo leert de ervaring met de illegale stadslotto's – de distributie vaak plaats via informele netwerken en contacten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de verkoop van buitenlandse instantloten. Er hoeft geen groot verkoopnet in Nederland te worden opgezet teneinde een buitenlandse instantloterij rendabel te kunnen exploiteren, omdat dit reeds in het betreffende land is gerealiseerd. Bovendien behoeft de verkoop niet te geschieden via kenbare verkooppunten, maar geschiedt dit via informele netwerken, «onder de toonbank» of bijvoorbeeld per post. Gelet op de wezenlijk andere uitgangspositie van illegale of buitenlandse instantloterijen, alsmede op de daarmee verband houdende andere distributiemogelijkheden, mag het risico dat deze niet toegelaten aanbieders zich verder zullen manifesteren op de kansspelmarkt, dan ook niet worden onderschat.

De leden van de GPV-fractie vroegen of indien na evaluatie zal blijken dat de vergoeding van 5% aan de Staatsloterij 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.

Zoals wij reeds in de memorie van toelichting hebben opgemerkt, gaan wij er van uit dat in tegenstelling tot de vergoeding voor inkomstenderving, de twee andere vormen van betrokkenheid van de Staatsloterij bij de uitvoering van de instantloterij een structureel karakter dienen te hebben.

Tenslotte vroegen de leden van de GPV-fractie of het toestaan van reclame voor de instantloterij niet tot gevolg zal hebben dat het verwerven van een concurrerende plaats op de kansspelmarkt een doel op zichzelf zal zijn van de instantloterij.

Aan het introduceren van een nieuw kansspel is eigen dat het zich een positie mag en ook daadwerkelijk zal trachten te verwerven op de kansspelmarkt. Een passend reclame- en wervingsbeleid is daartoe een geschikt en ook voor kansspelen toegestaan middel. Het accent van het reclamebeleid zal daarbij moeten worden gelegd op het recreatieve karakter van het spel. Ook het betrouwbare en gewaarborgde karakter van de instantloterij kan nadrukkelijk deel uitmaken van de publiekelijke aanprijzingen. Uiteraard dient de werving wel te blijven binnen de door de vergunning te stellen grenzen. Zo zal niet mogen worden aangezet tot onmatige deelneming en zal elk instantlot voorzien moeten zijn van een waarschuwing inzake gokverslaving. Binnen deze marges en tegen de achtergrond van een kanaliserend kansspelbeleid achten wij het zeer wel verantwoord dat de NIL zich door middel van een passend wervings- en

reclamebeleid een concurrerende plaats kan verwerven – ook ten opzichte van illegale en buitenlandse aanbieders – op de Nederlandse kansspelmarkt.

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur a.i.,  
R. F. M. Lubbers