

De Wet op de kansspelen

F. J. GALLAST *

Gegokt wordt er al sinds mensenheugenis. In de jaren dertig van de achttiende eeuw kwam een wettelijke regeling tot stand voor een kansspel waarvan de opbrengst in de schatkist vloeiëde. Dit kansspel was de voorloper van de huidige staatsloterij die dan ook enige jaren geleden het 250-jarig bestaan herdacht.

In 1814 kwam onder Koning Willem I een wet tot stand die het organiseren van een particuliere loterij verbood, behoudens indien de verlotte goederen beneden de waarde van honderd gulden zouden zijn, terwijl de vorst zich uitdrukkelijk voorbehield toestemming te geven wanneer die goederen meer dan honderd gulden waard zouden zijn. In 1905 werd deze wet vervangen door de Loterijwet die in de periode tot 1964 een aantal wijzigingen onderging. Zo werd in 1961 een voorlopige regeling getroffen voor de sportprijzsvragen, die van kracht was tot en met 31 december 1964. Voor deze datum moest derhalve een nieuwe wettelijke regeling worden opgezet. Van de gelegenheid werd tevens gebruik gemaakt om de wettelijke bepalingen betreffende kansspelen, die in verschillende wetten waren ondergebracht, in één wet onder te brengen. Aldus werd de Wet op de kansspelen tot stand gebracht (*Staatsblad*, 1964, blz. 483).

Uiteraard is ook deze wet sindsdien enige malen gewijzigd. Genoemd kan worden de wijziging in 1968 waarbij o.m. de hoofdprijs in de staatsloterij en de sportprijzsvragen werd opgetrokken tot f. 500.000 „schoon”, terwijl in 1973 uitbreiding werd gegeven aan het aantal loterijen in de staatsloterij (van 6 naar maximaal 12 per jaar). De grootste wijziging vond echter plaats in 1974, op initiatief van de toenmalige Tweede-Kamerleden Geurtsen en Van Schaik. Deze wijziging maakte de invoering van de lotto en van casinospelen mogelijk en voorts werd een wettelijke regeling gecreëerd voor het thans alom bekende en veel gespeelde kienen (bingo). Op de eerste zondag in september 1974 vond de eerste lottotrekking plaats en op 1 oktober 1976 rolde het eerste balletje in Nederlands eerste officiële casino in Zandvoort. De huidige wet kent thans de volgende hoofdstukken.

Titel I — Algemene bepalingen

In deze titel is bepaald dat het verboden is een kansspel te organiseren zonder dat daartoe vergunning is verleend door de daartoe bevoegde organen, tenzij dit kansspel in „besloten kring” wordt gespeeld. Een vergunning kan worden verleend door Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar het kansspel wordt gehouden of door de Minister van Justitie, zulks afhankelijk van het inwonertal van de gemeente en de waarde van het prijzenpakket, en wel als met de opbrengst van het kansspel enig algemeen belang wordt gediend. Het begrip „algemeen belang” is in de wet nader omschreven en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Doel-einden op het gebied van de sport, cultuur, volksgezondheid, natuur, maatschappelijk welzijn e.d. kunnen als zodanig worden aangemerkt. Aan de te verlenen vergunning worden voorwaarden verbonden die voor het merendeel in het Kansspelenbesluit zijn neergelegd. De belangrijkste daarvan is dat aan kosten voor het organiseren van een loterij ten hoogste 40% van de bruto opbrengst mag worden besteed, zodat in

ieder geval ten minste 60% overblijft voor het doel van de kansspelactie.

Titel Ia — Enige bijzondere vormen van kansspel

Het betreft hier de „winkelweekacties” en de z.g. „kleine kansspelen”. Winkelweekacties kunnen met toestemming van de Kamer van Koophandel worden georganiseerd door ten minste tien winkeliers te zamen voor een periode van ten hoogste vier weken en slechts tweemaal per jaar. De loten moeten aan de klanten gratis ter beschikking worden gesteld en het prijzenpakket mag een zeker bedrag, dat jaarlijks wordt vastgesteld, niet te boven gaan. Voor 1982 gold een bedrag van f. 15.000; voor 1983 is dit vastgesteld op f. 17.000.

Het kleine kansspel bestaat hoofdzakelijk uit het kienen of bingo, hoewel ook het „rad van avontuur” en het minder bekende „vogelpiekspel” hieronder vallen. De vereniging of instelling die een dergelijk klein kansspel organiseert, is verplicht daarvan vooraf mededeling te doen aan het gemeentebestuur. Dit gemeentebestuur kan regels vaststellen waaraan voldaan zal moeten worden om dit kansspel tot een legaal kansspel te kunnen bestempelen. Wordt aan deze regels niet de hand gehouden, dan kan de bijeenkomst waar het spel wordt gespeeld worden stopgezet en een mogelijke volgende actie worden verboden.

Titel II — De Staatsloterij

De organisatie en uitvoering van de staatsloterij berust, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, bij de Directie van de Staatsloterij. Per jaar worden elf loterijen georganiseerd waarvan de netto baten in de schatkist vloeien en derhalve ten goede komen aan de algemene middelen van het rijk.

Ongeveer twee derde gedeelte van de inleg gaat als prijzengeld terug naar de deelnemers. Per maandelijksse loterij is er één hoofdprijs van f. 500.000 „schoon”.

Titel III — Sportprijzsvragen

Ingevolge deze titel kan aan slechts één rechtspersoon vergunning worden verleend voor het organiseren van sportprijzsvragen. Deze vergunning is, sedert de invoering van de wettelijke regeling over deze vorm van kansspel in 1961, verleend aan de stichting De Nationale Sporttotalisator.

Aanvankelijk waren aan de organisatie van dit kansspel nogal wat beperkingen verbonden. Zo moesten de deelnemers als begunstiger van de instelling zijn geregistreerd, moesten zij naast hun inleg jaarlijks een vast bedrag betalen en mocht de inleg per prijsvraag hooguit f. 2 bedragen. De hoofdprijs bedroeg ten hoogste f. 50.000 netto. Bij de definitieve regeling in 1964 veranderde er niet veel. De maximuminleg werd opgetrokken tot f. 2,50 en de hoofdprijs tot f. 100.000 netto. In 1968 werd dit bedrag opnieuw verhoogd

* De auteur is verbonden aan het Ministerie van Justitie te Den Haag.

tot f. 500.000. Eerst in 1974 verdwenen deze beperkende bepalingen. Alleen de hoogte van de hoofdprijs bleef ongewijzigd.

Van de inleg door de deelnemers is 47½% beschikbaar voor prijzen. De exploitatiekosten van het bureau bedragen ca. 6% van de inleg. De deelnemende verenigingen ontvangen van hun inleg direct 12½%. De resterende netto opbrengst gaat voor ongeveer drie vierde gedeelte naar de sector sport en lichamelijke vorming en voor ca. een vierde gedeelte naar de sector CMV (Cultuur, Maatschappelijk welzijn en Volksgezondheid).

Ingevolge het reglement voor de deelnemers kan geen prijs worden uitgekeerd indien het origineel van het formulier niet tijdig ten kantore van de stichting is ontvangen en gefilmd. De stichting aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid — en kan die ook niet aanvaarden — voor het niet ontvangen van formulieren.

Titel IV — De Totalisator

Deze vorm van kansspel, het wedden op uitslagen van dra-verijen en rennen, wordt krachtens vergunning van de Ministers van Landbouw en Visserij en van Justitie georganiseerd door de Stichting Totalisator Nederland. Aanvankelijk was het slechts mogelijk alleen op de renbanen de wedformulieren in te leveren. Sedert enige jaren bestaat de mogelijkheid van inlevering buiten de baan, namelijk bij enige bedrijven die affiniteit hebben tot de paardesport en op de postkantoren zij het dat dit laatste is beperkt tot één spelsoort, het supertrio.

Afhankelijk van de soort weddenschap wordt van de inleg een percentage ingehouden dat varieert tussen de 20 en 40%. De rest van de inleg gaat als prijzengeld terug naar de deelnemers aan het kansspel. Op basis van de uitslag van de dra-verij of ren wordt de z.g. cote vastgesteld. Dat is het uit te betalen bedrag per ingezette gulden. Indien de cote bij voorbeeld f. 185,30 bedraagt dan ontvangt de wedder die de uitslag juist heeft voorspeld en f. 10 heeft ingezet een bedrag van f. 1853 terug.

De inhouding is bestemd voor de exploitatie van het bureau van de stichting en overigens voor velerlei doeleinden op het terrein van de paardesport en de fokkerij. De paardenhouderij is een volwassen bedrijfstak waar veel geld mee is gemoeid.

Titel IVa — De Lotto

Zoals in de aanhef reeds is weergegeven is in 1974 de mogelijkheid geopend om een lotto te organiseren. Reeds bij de indiening van het initiatief-wetsontwerp in 1971 werd duidelijk dat de organisatie van de lotto in handen zou komen van de instelling die reeds de toto (sportprijzsvragen) organiseerde. Deze stichting kon dus de voorbereidingen op de invoering ter hand nemen, zodat nog geen twee maanden nadat de wet in het *Staatsblad* had gestaan de eerste trekking kon plaatsvinden.

De opbrengsten van de lotto worden samengevoegd met die van de toto. De verdeling vindt plaats op de wijze als is aangegeven onder titel III. Uiteraard heeft de stichting in de loop der jaren niet stil gezeten en heeft zij veel werk verzet om de administratieve verwerking van de formulieren zo nauwkeurig mogelijk te doen verlopen. Zo werden de plakzegels vervangen door stempelmachines en werd het acquisitie-apparaat (winkeliers en verenigingen) uitgerust met gewijzigde formulieren voor de verantwoording van de deelnemersbewijzen. Frauderen en ten onrechte claimen van een prijs is vrijwel onmogelijk.

Titel IVb — Casinospelen

Anders dan bij de lotto duurde het bij de casinospelen twee jaar voordat het eerste balletje kon rollen. Na aanvaarding van de wet moest immers nog worden uitgemaakt aan welke instelling de vergunning voor het organiseren van de casinospelen zou moeten worden verleend en in welke gemeenten de casino's gevestigd zouden moeten worden. Na zorgvuldige afweging van alle belangen werd eerst in december 1975 door de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Justitie de vergunning verleend aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland, terwijl in februari 1976 Zandvoort en Valkenburg-Houthem werden aangewezen tot vestigingsplaats. In december 1978 volgde de aanwijzing van 's-Gravenhage tot vestigingsplaats.

In de casino's konden tot voor kort twee spelen worden beoefend: de Franse roulette en „black jack” (een kaartspel dat lijkt op een-en-twintigen). Sedert enige maanden wordt op beperkte schaal Amerikaanse roulette gespeeld. De vergunning biedt de mogelijkheid tot het spelen van baccara-chemin de fer. Uit praktische overwegingen is daar nog geen uitvoering aan gegeven.

Tussen de vergunninghoudende stichting en de overheid fungeert de Raad voor de Casinospelen. Deze adviseert de betrokken bewindslieden over alle verzoeken die de stichting aan hem voorlegt. De Dienst voor het IJkwezen neemt de keuring en controle van de speeltafels e.d. voor zijn rekening.

De netto opbrengst van de casino's is voor de schatkist. In 1981 werd de Wet op de kansspelen dan ook gewijzigd in die zin dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid kreeg controle uit te oefenen op het financiële beheer van de vergunninghoudende stichting.

Titel V — Prijzsvragen en speelautomaten

Bij de behandeling van titel I is reeds aangegeven dat vergunning voor een kansspel slechts kan worden verleend als met de opbrengst daarvan enig algemeen belang wordt gediend. Een uitzondering daarin vormen de winkelweekacties (titel Ia). Voor individuele winkeliers en bedrijven die uit commerciële overwegingen een actie willen houden is een kansspel derhalve uit den boze. Voor hen resteert de mogelijkheid om een prijsvraag te organiseren met prijzen die per stuk niet meer mogen bedragen dan f. 2500. Zo'n prijsvraag moet dan bestaan uit een door de deelnemers te leveren juereerbare prestatie in de vorm van b.v. een slagzin, rijm, opstel, tekening of iets dergelijks waarbij de beste inzending wordt beloond.

Ten aanzien van de speelautomaten is bepaald dat deze, niet zijnde kansspelautomaten, slechts met vergunning van de burgemeester aanwezig mogen zijn op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Aanhangig is momenteel een wetsontwerp, dat inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard, waarbij een geheel nieuwe regeling t.a.v. de speelautomaten is ontworpen. Behoudens de aanwezigheidsvergunning van de burgemeester zijn er eisen gesteld aan de fabrikant, de exploitant en de beheerder van de automaat. De Dienst voor het IJkwezen is belast met de keuring van de automaten. Eerst na afgifte van de vereiste certificaten mogen de automaten in roulatie worden gebracht. Voor de vestiging van speelautomatenhallen is toestemming vereist van de gemeenteraad. Personen beneden de leeftijd van zestien jaar hebben tot deze hallen geen toegang, ook niet met begeleiding van een meederjarig persoon.

F. J. Gallast