UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Het gokcomplex : verzelfstandiging van vermaak

Kingma, S.F.

Publication date
2002

Link to publication

Citation for published version (APA):
Kingma, S. F. (2002). *Het gokcomplex : verzelfstandiging van vermaak*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Rozenberg.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Nov 2026

Hoofdstuk 4
HET VERBOD

4.1 Inleiding

In het weekblad *Household Words*, onder redactie van Charles Dickens, verschijnt in 1858 een verslag van de onrust over de Nederlandse Staatsloterij.

> The Staats Loterij Fever is raging. Raging, indeed; for, everybody is buying, everybody is hoping and fearing, everybody is pretty sure to win (...) I am told the ruin begotten of this, among these classes [servants, small traders, little boys], especially, is more than a stranger can conceive; and that the purloining of the master's silver is but the inevitable consequence when the servant takes to purchasing in the Staats Loterij (...) It is not so difficult to name the winner. For, the Royal State Lottery wins, and draws a snug little income from the odious traffic; draws it from the idleness, sin, crime, and want, of its own children.[1]

De schrijver verbaast zich over de levendige lotenhandel en haalt instemmend het negatieve commentaar van Hollanders aan. De gegoede burgerij maakt zich zorgen over het loterijspel van het gewone volk, en bepleit de afschaffing van de Staatsloterij.

Deze onrust wijst op een kentering in de (politieke) waardering voor de Staatsloterij. Tot aan het eind van de achttiende eeuw vinden kansspelen een vruchtbare bodem in de kapitalistische en calvinistische Nederlanden. Simon Schama schenkt in zijn studie van de Gouden Eeuw, *The Embarrassment of Riches* (1987), bijvoorbeeld veel aandacht aan de betekenis van het geld, waaronder de populariteit van speculatie en loterij.[2] Materieel voordeel, handelsbelangen, liefdadigheid, gezelligheid en vermaak leveren een kluwen aan tegenstrijdige motieven op. Die komen alle naar voren in een uitzonderlijke termijnspeculatie op tulpen, welke in 1636 hysterische hoogtepunten bereikt. De grenzen tussen gokken en aandelenhandel zijn niet altijd even scherp. De enige plekken waar het geld nog onveiliger is dan op de Amsterdamse beurs zijn, volgens Schama, de speelholen in de sloppen en stegen waarmee de beurs voortdurend vergeleken wordt.[3] De gegoede burgerij laat zich graag in met de exclusieve loterijen. Wereldse hebzucht wordt daarin verbonden met vrome doelen.[4] Veel kerken, gasthuizen en andere liefdadige instellingen danken hun oprichting of uitbreiding aan een loterij. Rampen worden erdoor gelenigd. Loterijen worden ook opgezet voor het onderhouden van vestingwerken, voor de financiering van oorlogen of van stedelijke prestigeprojecten.

De loterijen hebben een stedelijke oorsprong en zijn nauw verbonden met het handelskapitalisme. Ze zijn door historici aangetroffen in de vijftiende eeuw in de Noord-Italiaanse

---

1. Ch. Dickens (ed.), 'Down among the Dutchman, vi', *Household Words. A Weekly Journal*, January 30, 1858, 156-160, 156.
2. S. Schama, *Overvloed en onbehagen. De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw*, Contact, Amsterdam, 1988 [1987], 348-376.
3. Schama (1988) 353.
4. Schama (1988) 313.

(Venetië, Genua) en in de Nederlandse steden (Brugge, Antwerpen, Utrecht, Amsterdam). Loterijen zijn het beste te begrijpen als massale weddenschappen die behalve veel mensen en een geldeconomie een groot administratief en logistiek vermogen vereisen. Al vroeg en op grote schaal worden loterijen aangewend als redmiddel uit financiële crises. Filips II, bijvoorbeeld, zet om achterstallige soldij te kunnen betalen al in de periode 1556-1578 met Italiaanse adviseurs de mislukte 'Groote en generale staatsloterij' op.[5] In 1726 vestigt de 'Generaliteytsloterij', als vervanger van particuliere en provinciale loterijen, het loterijmonopolie van de Republiek.[6] In een tijd waarin het belastingmonopolie nog zwak is levert deze *painless tax*, een aanduiding die de vrijwillige deelname benadrukt, noodzakelijke inkomsten op.

Dit is 'de goede oude tijd der Nederlandsche loterijen, waarbij ernst en een liefdadig doel voor zaten, en het den deelnemers niet uitsluitend of hoofdzakelijk om geldgewin, maar om bevordering van een goed en Gode welgevallig werk te doen was', stelt G.A. Fokker in *De geschiedenis der loterijen in de Nederlanden* (1862).[7] Maar Fokker overdrijft hier waarschijnlijk de idealistische motieven uit vroeger tijden, want deze liberaal zoekt vooral argumenten om de Staatsloterij af te schaffen. Daartoe schrijft hij in 1864 een vlugschrift. Hij acht de Staatsloterij onder meer verderfelijk omdat die steeds meer gericht is op de deelname van het gewone volk. Volgens Fokker speculeert de overheid op de 'begeerlijkheid en hartstogten van een onnadenkende menigte, die zóó weinig tegen verleiding bestand is'.[8]

Deel I ging over het verbeeldingsvraagstuk van het gokcomplex. In deel II behandel ik het organisatievraagstuk, een andere dimensie van de verzelfstandiging van het vermaak bij kansspelen. Dit vraagstuk onderzoek ik aan de hand van de Nederlandse kansspelsector. De wetgeving vormt een sterk verzelfstandigd element van deze sector. Aan de hand van de wetgeving wil ik laten zien op welke manier een kansspelsector geleidelijk aan tot ontwikkeling komt en hoe en waarom er een onderscheid wordt gemaakt tussen de organisatie en de beoefening van het spel. Voor de spelers wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen het spel als vermaak en het spel als bron van inkomsten.

De organisatie van de Nederlandse kansspelsector behandel ik in drie hoofdstukken. In ieder hoofdstuk staat een fase in de verzelfstandiging van de organisatie van deze sector centraal. Een nieuwe fase tekent zich af wanneer kansspelen in vele opzichten anders behandeld gaan worden: wanneer omschrijvingen van de betekenis van het spel, het belang voor de samenleving en de behoefte van spelers aan het gokken veranderen. De opeenvolgende fasen duid ik achtereenvolgens aan als die van de 'verstatelijking', de 'vermaatschappelijking' en de 'vermarkting' van kansspelen. In ieder van deze fasen overheerst een specifiek organisatiemodel, dat ik achtereenvolgens omschrijf als het 'verbodsmodel', het 'alibimodel' en het 'risicomodel'. Met deze modellen vat ik de beginselen van de organisatiestrategie bondig samen. De modellen verwijzen naar een impliciete beleidstheorie, waar de betrokkenen in hun be-

5. L. van der Essen, 'De "groote en generale staatsloterij" der Nederlanden (1556-1578), *Bijdragen voor Vaderlandsche Geschiedenis*, 1913, 275-332; Zie voor een historisch overzicht van diverse Europese loterijen: H. Devisscher (red.) *Loterijen in Europa. Vijf eeuwen geschiedenis*, Uitgegeven door de Nationale Loterij ter gelegenheid van haar 60-jarig bestaan, Brussel, 1994 (het aangehaalde loterijinitiatief staat daar overigens niet in vermeld).

6. Zie voor de vroege loterijgeschiedenis van Nederland: A. Huisman, J. Koppenol, *Daer compt de Lotery met trommels en trompetten! Loterijen in de Nederlanden tot 1726*, Verloren, Hilversum, 1991.

7. G.A. Fokker, *De geschiedenis der loterijen in de Nederlanden*, Frederik Muller, Amsterdam, 1862, 62.

8. G.A. Fokker, *De Nederlandse Staatsloterij*, Middelburg, 1864, 26.

schouwingen over kansspelen in meer of mindere mate aan lijken te refereren.[9] Wat ik onder de genoemde termen precies versta zal ik in de betreffende hoofdstukken nader toelichten.

In dit hoofdstuk zijn de verstatelijking van kansspelen en het verbodsmodel aan de orde. Ik analyseer de verstatelijking aan de hand van de opkomst van de moderne wetgeving voor kansspelen. In deze eerste fase van de verzelfstandiging van de kansspelsector worden kansspelen ondergeschikt gemaakt aan het gezag van de nationale staat. De wettelijke omschrijving maakt kansspelen daarbij tot een bij uitstek politiek product. Tegen de achtergrond van een cultuurpolitieke veroordeling van het gokken worden kansspelen vergaand bestreden, want het verbod op de exploitatie staat in de wetgeving voorop.

Allereerst ga ik in op de negentiende eeuwse liberale en confessionele politiek voor kansspelen, die de achtergrond vormen van de eerste wetten voor kansspelen. De 'Wet tot regeling der Staatsloterij', die in 1885 van kracht wordt, is de eerste democratische wet op het terrein van de kansspelen. Vervolgens behandel ik de wetgeving tot aan de algemene Wet op de Kansspelen (WOK) van 1964. In weerwil van de retoriek van 'bestrijden' en 'afschaffen', die de wetgeving in de fase van de verstatelijking overheerst, is het in het perspectief van verzelfstandiging belangrijk te onderkennen dat het uiteindelijk gaat om de *omvorming* van kansspelen.[10]

4.2 Instelling van het verbodsmodel

De nieuwe politiek voor kansspelen in de tweede helft van de negentiende eeuw richt zich niet op een totaalverbod maar op de formele standaardisering van kansspelen. Het gaat om de regulering van marktkrachten door de overheid. Dit beleid komt tot stand, en zal keer op keer tot stand komen, in spanningsvelden van morele afkeuring versus economisch voordeel, van centraal gezag versus plaatselijk belang en van gezamenlijke actie versus de onbekommerde voortgang van het dagelijks leven. In al deze opzichten kunnen de omstandigheden wisselen. En tussen de spelvormen onderling ontstaan verschillen in de voorschriften en in de toepassing van verbodsbepalingen. Omdat in het begin van de democratische kansspelpolitiek wordt geprobeerd om de exploitatie van kansspelen zoveel mogelijk met verboden aan banden te leggen, omschrijf ik de organisatie van deze sector in termen van het 'verbodsmodel'. De kenmerken van het verbodsmodel zijn: a) er is een grote ideologische consensus over het doel, namelijk om het maatschappelijke kwaad van het gokken te bestrijden; b) de bestrijding vindt plaats aan de hand van wettelijke verboden voor de exploitatie van kansspelen; en c) kansspelen zijn uitsluitend toegestaan als een 'noodzakelijk kwaad', om averechtse gevolgen van gokverboden te voorkomen en omdat de 'menselijke goklust' en de bestaande markten van kansspelen niet geheel te verbieden zijn. Het verbodsmodel sluit kansspelen dus niet volledig uit, maar de toegeeflijkheid is wel uiterst beperkt. Er wordt alleen toegegeven aan kansspelen voor zover dit onontkoombaar lijkt. Voor deze politieke houding tegenover kansspelen is 'ne-

9. Zie A. Hoogerwerf, 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie', *Acta Politica*, 1984, nr.4, 493-531.

10. Met name Foucault wijst op de constructieve kant van repressie, onder meer in zijn studie van de seksualiteit. Hij stelt dat de onderdrukking van het 'Victoriaanse puritanisme' een nieuwe seksbeleving tot gevolg heeft, en niet het verdwijnen maar het verbergen van seksuele handelingen beoogt. Zie M. Foucault, *The history of sexuality. An introduction*, Vintage Books, New York, 1980 [1978].

gatieve tolerantie' een toepasselijke term.[11]

4.2.1 Liberalen

Liberale politici geven de voorzet tot de wettelijke inkadering van kansspelen. Tegen de macht van koning Willen II maken zij zich sterk voor een parlementaire democratie, en als die democratie in 1948 gestalte krijgt hebben zij een overwicht in het parlement.[12]

De Amsterdamse advocaat A.D. Meyer toont zich reeds vanaf 1817 een hardnekkig pleiter voor hervorming van de Staatsloterij. Hij bepleit een reorganisatie van de Staatsloterij en ontwerpt daarvoor onder meer in 1827 en 1832 plannen. In 1856 krijgt hij steun van het Tweede Kamerlid, de advocaat en schrijver Jacob van Lennep. Van Lennep dient een op Meyers plannen gebaseerd voorstel tot wijziging van de Staatsloterij in.[13] In dat jaar vraagt de minister van Financiën Vrolik zich expliciet af, in een *Rapport aan de Koning* (1856), of de Staatsloterij 'op het voorbeeld van naburige Staten' moet worden afgeschaft dan wel moet worden gewijzigd.[14] De problematiek, die reeds vanaf het eind van de achttiende eeuw wordt gesignaleerd, ziet de wetgever in misstanden bij de exploitatie van de Staatsloterij: er worden loten op krediet verkocht; er zijn valse loten in omloop; handelaren verkopen dezelfde lotnummers aan meerdere personen, het zogenaamde 'splitten in de wind'; en er vindt bedrog met trekkingslijsten plaats, de lijsten waarop de winnende nummers bekend worden gemaakt. Maar de kritiek richt zich vooral op de verhuur van loten aan arme spelers. Arme spelers kunnen gemakkelijk in de gokval lopen en meer uitgeven dan zij zich kunnen veroorloven, op grond van de logische redenering dat een opgelopen verlies met een volgende kans valt goed te maken. Kritici van de verhuur rekenen voor dat iemand die keer op keer een lot huurt uiteindelijk meer geld kwijt is dan iemand die direct een heel lot koopt. Het verhuurstelsel wordt vanaf 1856 geleidelijk afgeschaft.

Dit betekent niet dat de kritiek op de Staatsloterij verstomt. Met name Van Lennep en de in de inleiding van dit hoofdstuk aangehaalde Fokker verwoorden de liberale kritiek in de Tweede Kamer. De steeds weerkerende argumenten voor afschaffing werkt Fokker meer systematisch uit in zijn aanklacht *De Nederlandse Staatsloterij* (1864).[15] Soortgelijke kritiek uit eerder de hoogleraar N.B. Donkersloot in *Loterij en jenever. Twee rampen voor de Nederlanden* (1854).[16] Voordien zijn enkele van de bedenkingen die Donkersloot en Fokker formuleren al te lezen in opvoedende geschriften, zoals in 'Waarschuwing tegen het gevaar van alle zulke spelen, waarin, tegen eene groote, doch onzekere winst, een, al is het slechts gering, verlies

11. Voor de notie van 'negatieve tolerantie' refereer ik aan: H. Marcuse, *De eendimensionale mens*, Paul Brand, Bussum, 1975; Marcuse gebruikt de term 'afgedwongen tolerantie' (overigens in een andere context). Hij doelt dan op de aanvaarding, in termen van een noodzakelijk kwaad, van de negatieve gevolgen van de industriële samenleving.

12. Voor de algemene vorming van de Nederlandse staat en democratie als context van de kansspelpolitiek baseer ik mij hoofdzakelijk op de volgende twee bronnen: S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat*, SUN, Nijmegen, 1983; F.L. Holthoon (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815*, Van Gorcum, Assen - met name Hoofdstuk 14: H. Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen', 305-340.

13. Later publiceerden zij gemeenschappelijke een brochure: A.D. Meyer en J. van Lennep, *Toelichting van het hernieuwd voorstel eener-noodige-nuttige- en financieel voordelige staatsloterij*, Amsterdam, 1863. Omdat zijn voorstellen niet werden overgenomen sprak Meyer zelf van een 'voorstellenstrijd'.

14. *Staatscourant*, 30 september 1856, nr. 232. Dit 'rapport' is ook opgenomen als bijlage in Fokker (1864, 74-94).

15. Fokker (1864).

16. N.B. Donkersloot, *Loterij en jenever. Twee rampen over Nederland*, Van Campagne, Tiel, 1854.

overstaat'.[17] In 1809 bekroont de *Maatschappij tot Nut van 't Algemeen* dit geschrift van J.H. Swaan, de conrector van de Latijnse school van Culemborg, als antwoord op een prijsvraag; deze vereniging, opgericht in 1784, is de burgerlijke organisatie bij uitstek voor het toepassen van Verlichtingsidealen op praktische vraagstukken.[18] Ook Justus van Effen geeft in 1735 een beschouwing over kansspelen waarin hij vooruitloopt op de latere kritiek van de aangehaalde liberale politici. Van Effen acht het kansspel alleen toelaatbaar voor 'die genen, die het blotelyk gebruiken, als uitspanning van beezigheden (...) en, die ieder naar mate van zyn magt, niet meer wagen, dan 't geen hun onverschillig is of zy het behouden, of kwyt raakten (...)'.[19]

Fokker wijst de Staatsloterij in beginsel af omdat het een kansspel is, en dat is in zijn ogen alleen aanvaardbaar wanneer de speler de winst niet voorop stelt: 'Spel mag niet anders zijn dan uitspanning (...) Van het oogenblik af dat winst het doel is (...) wordt het eene soort van handel, die gerigt is op het verkrijgen, niet door een productieven arbeid of ruil, maar geheel ten koste en ten schade van een ander.'[20] Dit *spelkarakter* vormt de kern van liberale betogen over en hervormingen van kansspelen, ook al wijzen commentatoren erop dat Fokker zijn conclusie over de afwezigheid van spel bij de Staatsloterij te ver doorvoert en te weinig rekening met de omstandigheden houdt.[21] Argumenten over het belang van de schatkist, de vrees voor clandestiene en buitenlandse loterijen en het belang van de loterijhandel zelf, zijn voor de liberalen secundair aan het spelkarakter.[22] We zien hier hoe negentiende eeuwse politici zich bij de formulering van wetten voor kansspelen uitputten in het maken van een onderscheid tussen het expressieve spelen voor het plezier en het instrumentele spelen voor de opbrengst. Bij de wetgeving voor kansspelen komt zo dezelfde thematiek van spelopvattingen naar voren die Dostojevski verwerkte in *De Speler* (1866) (zie hoofdstuk 3). Net als Dostojevski moeten politici dit onderscheid in spelopvattingen in zekere zin nog leren maken en toepassen.

De liberalen keren zich tegen de Staatsloterij, tegen het kansspel in het algemeen, omdat zij dit een onzinnige en improductieve activiteit vinden die op gespannen voet staat met de ideale samenlevingsorde die hen voor ogen staat. Het morele vertrekpunt van Fokker is dat 'de mens niet in de wereld is gekomen om te eten, te drinken, te slapen en zich te vermaken

17. J.H. Swaan, *Waarschuwing tegen het geval van alle zulke spelen...*', Maatschappij tot nut van't algemeen, Amsterdam, 1809.

18. Zie B. Kruithof, *Zonde en deugd in domineesland*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990, 60-95.

19. J. van Effen, *De Hollandse Spectator*, 25 februari, 1735.

20. Fokker (1864) 7.

21. De definitie van spel wordt veelal ook afhankelijk gesteld van de situatie. Van spel is bij het gokken voorbeeld ook sprake wanneer wel het winstmotief voorop staat maar het gokken daarbij afgemeten naar de consequenties niet ernstig genomen wordt. Zie de 'boekbeoordeling' van Fokker (1864) door A.M. Pareau in *Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeente-bestuur in Nederland*, Utrecht, 1865, 130-136; P.F.L. Verschoor, *Opmerkingen over de Staatsloterij en hare regeling bij de Wet van 23 Juli 1885*, S.C. van Doesburgh, Leiden, 1887, 1-17.

22. Met de groeiende omvang van de rijksbegroting neemt het relatieve belang af van de ongeveer 400 duizend gulden die de Staatsloterij dan op kan brengen - maar vaak lang niet haalt. Naast dit kwantitatieve aspect is het accent kwalitatief verschoven naar de, vooral indirecte, belastingen van burgers die in de loop van de negentiende eeuw absoluut en relatief sterk stijgen. Het belang van koloniale inkomsten of ondernemingen van de overheid, zoals de Staatsloterij, neemt hierdoor af. Zie J.W. Gerritsen, 'De drankbestrijding en de inbreng van de alcoholaccijns in de Nederlandse staatshuishouding 1831-1920', *Mens en Maatschappij*, 1991, 161-179.

(...) maar in de eerste plaats geroepen is om te arbeiden.'[23] Inkomsten door geluk en zonder inspanning zijn minder legitiem dan die door arbeid of handel. Winst uit het spel, door burgers of overheid, is in tegenspraak met de instrumentele rede van de samenleving. Uit economisch oogpunt noemt Fokker het kansspel een bedreiging voor de arbeid, de spaarzaamheid, de eerlijkheid en de algemene welvaart.[24] Er is, zo bezien, veel meer in het geding dan de Staatsloterij alleen. Deze bezwaren hebben betrekking op het winststreven der spelers, niet op het plezier van de loterij. Voor zover zij het spelkarakter weten te waarderen vellen gematigde liberalen een milder oordeel over het kansspel en beoordelen zij de Staatsloterij overwegend naar het doel, en naar de misstanden bij de exploitatie en de gevolgen voor spelers en hun gezinnen.

Dat de Staatsloterij ondanks het ongunstige politieke klimaat niet wordt afgeschaft is zeker ook een tegemoetkoming aan de belangen van de loterijhandel en van de staatskas die er van oudsher mee verbonden zijn. De toelichting op de Wet tot regeling der Staatsloterij van 1885 spreekt van 'slechts een voorlopig behoud'.[25] In deze wet staat onder meer dat loten voortaan uitsluitend tegen vastgestelde prijzen verkocht mogen worden, en dat er maximaal drie loterijen per jaar en 21.000 loten per loterij zullen zijn. De wet beoogt vooral de vrijheden van verkopers van staatsloten aan banden te leggen.

4.2.2 Confessionelen

Wat de wet in 1885 niet regelt, door een samenloop van omstandigheden, is de bescherming van het monopolie van de Staatsloterij, zoals dat in 1814 is bestendigd met het verbod op alle buitenlandse en particuliere loterijen.[26] Door deze 'straffeloosheid' kan in 1897 het initiatief worden genomen tot de N.V. Lotisico, die een belangrijke concurrent van de Staatsloterij wordt.[27] En dit is niet de enige concurrent. Particuliere loterijen nemen 'hand over hand toe'.

> Verloting van geldprijzen, van villa's, bouwhoeven en andere onroerende goederen, van équipages, paarden en vee, van rijwielen, loterijen op andere loterijen, bijvoorbeeld op de Staatsloterij, prijsraadsel-loterijen, het gratis verstrekken van loten aan kopers van boeken en van allerhande winkelwaren - al dergelijke ondernemingen zijn, sedert de straffeloosheid bestaat, aan de

23. Fokker (1864) 6.
24. Fokker (1864) 12 e.v.
25. 'Memorie van toelichting, Regeling der Staatsloterij', *Handelingen der Staten-Generaal*, 17 november 1884, Wet 48. Bijlage 3.
26. Deze juridische onvolkomenheid ontstaat doordat bij de totstandkoming van het *Wetboek van Strafrecht* van 1886 de strafsanctie op overtreding van het loterijmonopolie uit de Code Pénal wordt geschrapt. Tegelijkertijd is verzuimd om een sanctiebepaling aan de regeling voor de Staatsloterij toe te voegen. In 1897 bevestigt de Hoge Raad de onhoudbaarheid van het monopolie van de Staatsloterij. Zie voor de verbodsbepaling van 1814: T.M.C. Asser, 'Het souverein besluit van 22 julij 1814 (Stbl. no.86), houdende verbod van alle vreemde of particuliere Loterijen', *Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeentebestuur in Nederland*, 1861, afl. VI, 285-294.
27. Voluit heet Lotisico: 'N.V. de Eerste Nederlandsche Maatschappij tot Verzekering van Risico in Loterijen'. De 'Lotisico' is geen rechtstreekse loterij, maar werkt via een juridische constructie wel als een loterij. Lotisico verzekert spelers in andere loterijen, met name de Staatsloterij, tegen het verlies van hun inzet. In een pamflet van tegenstanders uit 1908, waarin Lotisico wordt 'ontmaskerd', staat vermeld dat deze onderneming dan 80.000 klanten heeft en prijzen belooft uit te keren van tien-, vijftig- en honderdduizend gulden. Uit: *Een slachtoffer van "Lotisico"*, 2de oplage, december 1908, (Universiteitsbibliotheek Amsterdam, Br.3235-14). Lotisico kan op grond van een uitzonderingsbepaling (art. 10) van de Loterijwet 1905 blijven bestaan. Pas in 1931 loopt de koninklijke goedkeuring uit 1902 af. Dan wordt onder beperkende voorwaarden een verlenging toegestaan.

> orde van de dag en worden met dagelijks toenemende vrijmoedigheid en onbeschaamdheid, in het openbaar aangekondigd en aangeprezen.[28]

Zo omschrijft de regering de uit de hand gelopen loterijmarkt in de toelichting bij het ontwerp 'wettelijke bepalingen der loterijen' (1903), dat het parlement in 1905 aanneemt als de nieuwe Loterijwet.[29] Deze tweede wet op het gebied van de kansspelen komt niet alleen tot stand in een overspannen loterijmarkt, maar ook in een gewijzigd politiek krachtenveld.

Aan het eind van de negentiende eeuw verliezen de liberalen, vooral door de uitbreiding van het kiesrecht, in de Tweede Kamer het machtsoverwicht aan de confessionelen, een alliantie van gereformeerde en katholieke politici. De confessionelen vertegenwoordigen een brede schare 'kleine luyden' en wijzen ieder kansspel af. Gokken is zonder meer zondig, er vanuit gaande dat het vertrouwen in geluk een wantrouwen in of misbruik van God impliceert. Bovendien is, zoals de apostel Paulus leert, het geld de wortel van alle kwaad. In het verlengde hiervan wijzen zij op de hoge morele waarden van zelfbeheersing en arbeid.[30] Abraham Kuyper, de antirevolutionaire leider en minister-president van het eerste confessionele coalitiekabinet (1901-1905), schrijft in de troonrede van 1901 dat 'het zedelijk karakter van het openbare volksleven op meer afdoende wijze door de wet beschermd zal moeten worden (...)', en dat 'op openbaar terrein de speel- en drankzucht krachtiger zal moeten worden beteugeld'. Een eerste uitvloeisel hiervan is het voornemen tot afschaffing van de Staatsloterij, omdat de regering de overheid moreel minder bevoegd acht om 'straffend tegen de speelzucht op te treden, zoolang hij zelf niet gebroken heeft met (...) verschaffing van gelegenheid tot spelen'.[31] Bij de nieuwe Loterijwet laat de regering zich leiden door de overweging dat 'de speelhartstocht als zoodanig en nog veel meer de exploitatie daarvan ook van overheidswege strenge veroor-

---

28. 'Memorie van Toelichting Loterijwet', zoals aangehaald in: E. van Bolhuis, *Nederlandse Staatswetten; Loterijwet, totalisatorwet*, Editie Schuurman & Jordens, no.69, Tjeenk Willink, Zwolle, 1951, 154-183, 10-11.

29. Zie voor een bespreking van deze loterijwet: J.R. van Angeren, *De Loterijwet 1905. Met hare wijziging in zake premieleningen*, Samson, Alphen aan den rijn, 1928.

30. Confessionelen putten zich minder uit in de onderbouwing van de bezwaren tegen kansspelen dan de liberalen. Zij achten dit doorgaans op bijbelse grondslagen evident, wat in iets sterkere mate geld voor protestanten dan katholieken, die meer geneigd zijn het spel af te meten aan de gevolgen ervan. Een kernachtige politieke verwoording van antirevolutionaire bezwaren tegen loterijen geeft in de Tweede Kamer als volgt de heer de Waal Malefijt: 'Ik voor mij acht de loterij in alle vormen een kwaad. Een kwaad uit godsdienstig, uit zedelijk en uit economisch oogpunt. Uit een godsdienstig oogpunt, omdat ik meen dat het lot alleen dan mag gebruikt worden wanneer er geen andere middelen, om in een zekere zaak tot een beslissing te komen, ter beschikking staan. Uit een zedelijk oogpunt, omdat het kansspel de hartstochten prikkelt, den mensch hoe langer hoe meer de heerschappij over zich zelf doet verliezen en hem voortdrijft op een weg waarop hij niet tot staan kan komen; en niet minder omdat het spel afkeer wekt van geregelden arbeid,... Reeds daarom moet ook uit een economisch oogpunt de loterij absoluut veroordeeld worden.' (Wettelijke bepalingen betreffende loterijen, *Handelingen der Staten-Generaal*, 1904-1905, 1981). Eerder in de geschiedenis verzetten orthodoxe calvinisten zich al fel tegen loterijen. Na de Synode van Dordrecht heerst bijvoorbeeld in veel steden een streng calvinistisch klimaat, en komt er (tijdelijk) een abrupt einde aan de bloeiende Hollandse loterijcultuur. Onder meer voegen na 1615 orthodoxe dominees de loterijen toe aan de lijst van ongepaste vermaken zoals dansen, drinken, kermispret en toneel. Zij slagen er in de loterij-rage aan banden te leggen. In een strenge provincie als Zeeland geldt al sinds 1606 een algeheel verbod op het houden van loterijen, ook op stedelijke liefdadigheidsloterijen. Zie Huisman, Koppenol (1991, 66-68).

31. 'Memorie van Toelichting, Afschaffing van de Staatsloterij', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1902-1903, Wet 191, bijlage 3.

deeling verdienen'.[32]

Dat de confessionele kansspelpolitiek ingrijpender is dan de liberale, blijkt niet alleen uit deze intenties en de nader te noemen bepalingen, maar ook uit de plaats van de nieuwe wet in het totale wettelijk stelsel voor kansspelen. Want hoewel de aanleiding tot een nieuwe Loterijwet bestaat uit de ontbrekende strafbepaling in de wet van 1885, kiest de regering voor een geheel nieuwe wet. De uitgangspunten van de Staatsloterijwet sluiten te weinig aan bij de nieuwe situatie en de nieuwe beginselen - waarschijnlijk omdat de sinds 1814 bestaande verbodsbepaling hoofdzakelijk diende *ter bescherming* van de Staatsloterij en niet voor het terugdringen van het gokken; dit is temeer begrijpelijk tegen de achtergrond van de voorgenomen afschaffing van de Staatsloterij. De Loterijwet wordt aan de ene kant op termijn als ter vervanging van de Staatsloterijwet beschouwd. Aan de andere kant zal de Loterijwet worden aangevuld met een streng strafrechtelijk beleid voor de overige kansspelen, door een bepaling in het Wetboek van Strafrecht. Dit laatste onderstreept de regering in het antwoord aan kamerleden die teleurgesteld reageren op de Loterijwet, omdat niet allereerst bepalingen zijn voorgesteld tegen veel ernstiger kansspelen als het 'beursspel', de 'hazardspelen' en het 'wedden bij wedrennen'.[33]

In 1911 verbiedt de uitgebreide zedelijkheidsstrafwet, die de strijd aanbindt tegen pornografie, verleiding van minderjarigen, koppelarij, abortus provocatus en speelzucht, de openbare organisatie van alle overige kansspelen.[34] De exploitatie wordt strafbaar als misdrijf en de deelname als overtreding. Dit is van toepassing op de paardenrennen, waar het wedden toeneemt en waarbij ook Engelse *bookmakers* betrokken zijn, en op de speelhuizen, onder meer te Scheveningen waar dan baccarat kan worden gespeeld.[35]

Het voorstel tot afschaffing van de Staatsloterij, dat voorziet in geleidelijke afschaffing over een periode van achttien jaar, wordt niet uitgevoerd en in 1905 door Kuypers opvolger ingetrokken. De overgangsperiode wordt te lang en het wetsontwerp inconsequent gevonden. Het principiële bezwaar tegen de Staatsloterij acht de Tweede Kamer overtrokken, omdat in de Loterijwet de overheid mee blijft werken aan vormen van loterij en ook aan de premieleningen

---

32. 'Memorie van toelichting, Wettelijke bepalingen betreffende loterijen', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1902-1903, 213 , 4.

33. 'Memorie van Antwoord, Wettelijke bepalingen betreffende loterijen', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1904-1905, Wet 15, Bijlage 1, 1.

34. Wijziging Wetboek van Strafrecht, 20 mei 1911, S.130, art.254bis. Zie Seesink (1960). Het 'beursspel' wordt expliciet van deze zedelijkheidswetgeving uitgesloten, omdat moeilijk aan te tonen zou zijn 'dat inderdaad van beurs*spel* sprake is, dat m.a.w. partijen werkelijk, uitdrukkelijk of stilzwijgend, hebben verklaard te willen spelen en niet b.v. te willen koopen of eene overeenkomst van lastgeving te hebben willen aangaan.' Hierbij wordt opgemerkt dat de 'beteugeling der speelzucht voor zoover zich deze in speculatie ter beurze openbaart, noodzakelijk' is. ('Memorie van toelichting, 'Bestrijding van zedeloosheid', *Handelingen der Staten-Generaal*, Wet 293, Bijlage 3, 7). Zie voor een overzicht van de Nederlandse zedelijkheidswetgeving: G.A. Poelje e.a., *Nederlands bestuursrecht*, Deel II, Alphen aan de Rijn, Samson, 1962.

35. Van het bestaan van een speelgelegenheid in Scheveningen wordt b.v. melding gemaakt bij de begrotingsbehandeling van 1901, en door A.A. Zijlstra in: *Succes in het casino!*, De Gooise uitgeverij, Bussum, 1976, 72. Onder meer omdat de Hoge Raad in dit spel een element van behendigheid ziet, wordt de wettelijke definitie van 'loterij' in de Loterijwet 1905 op basis van een amendement aangepast. Aan de zinsnede dat spelers 'geen invloed kunnen uitoefenen' word toegevoegd: 'geen "overwegende" invloed'. Deze toevoeging geldt nadien voor alle wettelijke definities van een kansspel. Zie Bolhuis (1951, 67-68). Zie voor de behendigheidsstatus van het 'spel op de pier': *Weekblad van het Recht*, nr. 7856, 29 december 1902.

die van de Loterijwet uitgesloten zijn. De regering zwakt de bezwaren zelf af met de kanttekening dat de Staatsloterij niet 'de meest afkeurenswaardige of meest verleidelijke' loterij is en die 'uit een verkeerd beginsel voortvloeiende practische nadeelen (...) niet onbelangrijk beperkt'.[36]

Het is van belang te onderkennen dat deze wetten weliswaar beogen de zogenoemde 'speelzucht' te bestrijden, maar dat de overheid dit slechts indirect nastreeft, door zich op de exploitatie te richten. Deze wetten bieden niet alleen een zekere classificatie van kansspelen, maar maken tegelijk een onderscheid en bepalen de verhoudingen tussen overheid, ondernemers en spelers. Naast een beoordeling van het spanningsveld tussen de werkelijke en de wenselijke kansspelmarkt en een weging van de politieke krachtsverhoudingen, gaat iedere mening over de wet dan ook samen met een oordeel over de taak van de overheid bij kansspelen. We zien hier hoe in wetten voor kansspelen nadrukkelijk een onderscheid wordt doorgevoerd tussen de organisatie en de beoefening van het spel. Tegelijkertijd trachten wetgevers de beoefening van het spel wel te beïnvloeden door voorwaarden aan de exploitatie te stellen. Met name het spelen voor geld is rond de eeuwwisseling omstreden.

De Loterijwet van 1905 is niet gericht 'tegen den speler in de loterij, maar tegen de loterijen zelve en tegen hen, die de speelzucht ten eigen bate exploiteeren'.[37] De belangrijkste reden voor de oriëntatie op de exploitatie is dat de staat niet een bepaalde moraal aan de burgers mag opleggen, niet als 'censor morum' mag optreden. Bedenkingen in deze richting wijst de regering van de hand.[38] Het hoofddoel van de Loterijwet is de 'bescherming van de speler'. Het doel 'tempering van de speellust' is een wenselijk en ook verwacht afgeleide van 'de beteugeling van het particulier winstbejag'. Bovendien zijn ook confessionelen ervan doordrongen dat de kerstening van de wet niet verder kan gaan dan de 'volksconsciëntie' toelaat. De antirevolutionaire woordvoerder zegt hier in de Tweede Kamer over:

> Waar nu de groote meerderheid van het Nederlandsche volk in een loterij voor een liefdadig doel volstrekt geen kwaad ziet, ja , haar misschien zelfs aanbevelenswaardig acht, gaat het niet aan wettelijke bepalingen in het leven te roepen om eenvoudig alle loterijen strafbaar te stellen.[39]

Tegen deze achtergrond verbiedt de Loterijwet van 1905 het zonder vergunning organiseren van een loterij en de betrokkenheid bij de organisatie van een buitenlandse loterij in Nederland. Gemeenten mogen vergunningen afgeven voor loterijen met een 'liefdadig doel' ofwel voor die de 'wetenschap, kunst of een ander algemeen belang' bevorderen. Maar er mogen geen geldprijzen zijn en de gezamenlijke waarde van de prijzen mag niet meer dan 100 gulden bedragen. Is de waarde wel hoger dan moet een vergunning worden gevraagd aan de Minister

---

36. 'Memorie van toelichting, Afschaffing van de Staatsloterij', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1902-1903, Wet 191, Bijlage 3, 1.
37. 'Memorie van toelichting, Wettelijke bepalingen betreffende loterijen', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1902-1903, Wet 213, Bijlage 3, 4.
38. 'Memorie van antwoord, Wettelijke bepalingen betreffende loterijen', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1904-1905, wet 15, bijlage 1, 1; Zie Van Angeren (1928, 12/16-17).
39. De Waal Malefijt, 'Wettelijke bepalingen betreffende loterijen', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1904-1905, wet 15, 1983.

van Justitie.[40] De Loterijwet moet vooral geldloterijen terugdringen.

In het eerste decennium van de twintigste eeuw mondt de overheidsregulering uit in een drieledige, hiërarchisch geordende, wettelijke classificatie van kansspelen. Aan de basis hiervan staat de Loterijwet van 1905. Onder zeer beperkte voorwaarden staat die aan particulieren toe een loterij te organiseren. Vervolgens is er de Staatsloterij als de enige loterij met geldprijzen; de regering vindt dat die beter georganiseerd en gecontroleerd is. Als meest vergaande maatregel verbiedt de Strafwet van 1911 de exploitatie van de gevaarlijk geachte 'hazardspelen'. De overheersende reguleringsstrategie die aan deze classificatie ten grondslag ligt is die van het 'verbodsmodel': er is een grote overeenstemming over het kwaad van het gokken, dat wordt bestreden met wettelijke verboden en uitsluitend wordt toegestaan voor zover de bestrijding onwenselijke gevolgen lijkt te hebben.

Dit verbodsmodel geeft uitdrukking aan de negentiende eeuwse politieke moraal voor kansspelen en is gevormd door liberale en confessionele politici. Hoewel de ideologische verschillen tussen deze twee politieke stromingen groot zijn, is er in historisch perspectief in de wetgeving een duidelijke overlap, zowel naar de aard van de bezwaren tegen kansspelen als naar de genomen maatregelen. Confessionelen onderschrijven de liberale bezwaren tegen kansspelen, maar vinden het kansspel anders dan de liberalen onder bijna alle omstandigheden verwerpelijk. Confessionelen moeten aan de liberalen toegeven dat de moderne democratie geen theocratie kan zijn en nooit een morele orde aan de samenleving op kan leggen.

4.3 Verboden

De betrekkelijkheid van confessionele en liberale dogma's wijst erop dat de praktische voorwaarden, de nagestreefde doelen en daadwerkelijke effecten zeker zo belangrijk zijn als de ideologische verantwoording van bestrijdingsmaatregelen. De verboden zijn bovendien historisch allerminst uniek. Christelijke bezwaren tegen het gokken bestaan al vanaf het begin van het Christendom. Alleen, met de perioden en omstandigheden variëren de uitleg en de uitwerking van de bezwaren. En het Romeins recht sanctioneert van oudsher, en ons burgerlijk recht tot op heden, geen speelschulden, behalve uiteraard die van de gelegaliseerde kansspelen, zoals de Staatsloterij.[41] Speelschulden werden minder legitiem gevonden dan schulden die uit andersoortige (kans)overeenkomsten voortvloeiden. Ook de Franse Code Pénal (1810), waarop de Nederlandse Strafwet is geënt, kende verbodsbepalingen tegen loterijen en speelhuizen.[42] Verboden lijken, kortom, aan kansspelen inherent te zijn, min of meer onafhankelijk van specifieke staatsvormen en politieke verhoudingen. Het welhaast universele voorkomen van gokverboden noopt tot een nader onderzoek naar de sociale functies van deze verboden.

In een artikel uit 1905 over het Leidse volksleven aan het begin van de zestiende eeuw vertelt L. Knappert dat deze stad, gelijk veel steden, een 'dobbelscole' of 'quaeckscole' kent.[43]

---

40. Zie J.W. Noteboom, 'Goede zeden', in: C.W. van der Pot e.a. (red.), *Nederlandsch Bestuursrecht*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1932, 439-442.

41. Zie M.T. Goudsmit, *Begrip en wezen der kansovereenkomsten*, W.T. Werst, Leiden, 1871.

42. Zie H. Wiersma, *Over de natuur van den tijdkoop van openbare fondsen*, Hazenberg, Leiden, 1868, 212.

43. L. Knappert, 'Uit het Leidsche volksleven in den aanvang der 16de eeuw', in: *Handelingen en mededeelingen van de maatschappij der Nederlandsche letterkunde te Leiden, 1904-1905*, E.J. Brill, Leiden, 1905, 5-11.

Dat is een openbare speelgelegenheid, vaak vereenzelvigd met een bordeel, 'waarvan de baten vloeiden in de stadskas'. Buiten deze kwaakschool is in het belang van de stad het dobbelen verboden. De Leidse dobbelschool wordt rond 1395 opgeheven. Dan wordt ieder gokspel verboden. Maar nadien wijzen de 'telkens strengere bepalingen' volgens Knappert op 'toenemende speelzucht', ook bij de schout, de schepen en de burgemeester.

In een beschouwing van de historicus B. Hermesdorf over de herberg in de vroegmoderne tijd lijkt het gokken samen te gaan met al het denkbare in het dagelijks leven.[44] Om alles wordt gewed, van de afloop van een beleg tot het geslacht van een ongeboren kind. En overal wordt gewed, op straat, in de kroeg, thuis en op het schip. Gokspelen zijn niet alleen geliefd bij het lage volk maar ook bij de adel en de burgerij. Het spel is nauw verweven met het dagelijks leven. De herberg is daarvoor welhaast exemplarisch: een plaats waar politiek, handel, gokken, muziek en dans tijdruimtelijk relatief weinig gedifferentieerd zijn.

Maar er bestaan immer verboden om economische redenen of vanwege de openbare orde, vanwege de zogeheten 'stadvrede', een juridisch begrip dat in een brede morele betekenis uitdrukking geeft aan de saamhorigheid tussen burgers.[45] De ervaring leert dat kansspelen al te snel aanleiding tot onenigheid kunnen geven, wat ook Berents (1985) in zijn verhandeling over middeleeuwse criminaliteit naar voren brengt.[46] De middeleeuwse keuren van Breda geven bijvoorbeeld als reden voor het dobbelverbod '(...) de valse eden, de ruzie, armoede, vechtpartijen en andere ongeoorloofde zaken die eruit voortvloeien, die God vertoornen en het algemeen bestuur bemoeilijken'.[47] Dergelijke verboden gelden zowel voor spelers als voor mensen die in hun huis gelegenheid geven om te spelen, met name herbergiers. Zij kunnen hogere straffen dan de spelers krijgen.[48] Dat de straffen hoog kunnen zijn blijkt onder andere uit een Nijmeegse keur van 1554 die het 'banckerot' spelen verbiedt op straffe van 'het verlies van het poorterschap en daarmede alle stedelijke privileges, zelfs die van de Hanzesteden'.[49]

In een artikel over de middeleeuwse kansspelen, geschreven naar aanleiding van de Wet op de kansspelen van 1964, haalt Hermesdorf een traktaat van de kartuizer monnik Dionysius van Leeuwen (1402-1472) aan.[50] Van Leeuwen is invloedrijk en goed geinformeerd over zowel de scholastiek als de wereldlijke praktijk. Hij noemt zes voorwaarden wil een kansspel om geld geoorloofd zijn. 'Juist uit het stellen van deze eisen blijkt dat de kartuizer tegen het dobbelen om geld als zodanig geen bedenkingen koestert,' merkt Hermesdorf op.[51] Dit

44. B.H.D. Hermesdorf, *De herberg in de Nederlanden. Een blik in de beschavingsgeschiedenis*, Van Gorcum, Assen, 1957, 235-250.

45. Zie voor de relatie tussen dobbelverboden en de notie van 'stadvrede': K. de Vries, 'Het dobbelverbod in de Middeleeuwse stadsrechten', *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1955, 252-257.

46. D.A. Berents, *Het werk van de vos. Samenleving en criminaliteit in de late middeleeuwen*, De Walburg Pers, Zutphen, 1985, 88-91. Berents twijfelt of hij de middeleeuwse kansspelen moet bespreken bij de zeden- óf de vermogensdelicten. Hij kiest voor het laatste omdat 'valsspelen' het belangrijkste motief voor de Middeleeuwse verboden op kansspelen zou zijn (idem. 65).

47. Berents (1985) 89.

48. Berents (1985) 90.

49. B.H.D. Hermesdorf, 'Politionele zorgen in het oude Nijmegen', *Appèl. Korpsblad van de gemeentepolitie Nijmegen*, 1 maart 1961.

50. B.H.D. Hermesdorf, 'De spelende mens in het gezichtsveld van een kartuizer', *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1967, 137-148.

51. Hermesdorf (1967) 139-140.

strookt met Joost de Damhouders *Practycke ende handbouck in criminele zaeken* uit 1555, waarin staat dat het niet gaat 'om tspeil in hem zelven, maar om tquaet, datter uut compt', namelijk 'blasphemien, vermaledydinghe, leelicke iniurie, verzweerynghe, dieften, kerkroof, dootslach, moordt ende andere ontallicke (...)'.[52] Volgens Van Leeuwen moet het spel allereerst in overeenstemming met de waardigheid van de persoon zijn. Het kansspel past bijvoorbeeld niet bij kerkelijke autoriteiten. Vervolgens moet de inzet altijd beperkt zijn en het doel 'recreatio'. Het spel is niet op alle plaatsten en tijdstippen toegestaan en het moet eerlijk gespeeld worden. De middeleeuwse rechtsbronnen manen volgens Hermesdorf tot matigheid en weerspiegelen de aangehaalde voorwaarden voor kansspelen. Over de Middeleeuwen komt hij tot de conclusie 'dat men ondanks de overtuiging dat spel gemakkelijk tot bedenkelijke gevolgen kan leiden toch het ingrijpen van overheidswege binnen redelijke grenzen heeft weten te houden'.[53]

Deze indrukken van premoderne gokverboden kunnen alle worden aangehaald om te staven dat ongeregeldheden bij het gokken, evenals waarschuwingen en (de overtreding van) bepalingen hiertegen, van alle tijden en welhaast onvermijdelijk zijn. Maar de berichten worden dan uit hun oorspronkelijke verband gerukt. Het meest klassieke voorbeeld hiervan is voor Nederland ongetwijfeld de manier waarop een passage uit de *Germania* (98) van Tacitus wordt gebruikt. Deze Romeinse etnograaf vertelt dat de Germanen bij het dobbelen bereid zijn om, als ze in hun speelwoede alles verloren hebben, uiteindelijk hun vrijheid te verspelen.[54] Naar deze bron wordt vaak verwezen als historisch bewijs voor het gokgevaar en ook wel voor de onuitroeibare speelzucht als onderdeel van de menselijke natuur. Van Lennep, eerder in dit hoofdstuk aangehaald als bestrijder van de Staatsloterij, geeft hiervan een levendige beschrijving in zijn historische roman *Onze voorouders* (1838), in de legende van Brinio over de Kaninefaten.[55] Maar Tacitus zelf veroordeelt het spel der Germanen volstrekt niet. Door erop te wijzen dat zij altijd hun verplichtingen nakomen, zelfs bij het gokken en zelfs als zij hun vrijheid op het spel zetten, wil hij laten zien hoe betrouwbaar en eerlijk de Germanen zijn in vergelijking met de laffe en ontaarde Romeinen.

Rondom de wisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw worden bij de formulering van democratische wetten voor kansspelen argumenten en voorschriften toegepast waarvan de oorsprong onmiskenbaar van oude datum is. Maar van groter sociologisch belang dan de herkomst is het feit van de toepassing: de vertaling en samenstelling van deze elementen in een nieuwe context tot een zelfstandig wettelijk kader. Aan de hand van het verbodsmodel wordt de plaats en betekenis van kansspelen in de moderne samenleving aangegeven. De exploitatie van kansspelen krijgt een wettelijke grondslag, hoe beperkt die ook is. En binnen het wettelijk kader worden kansspelen zo veel mogelijk beperkt tot wat zich nog met de motieven spel en plezier, ter onderscheiding van handel en winst, laat verenigen.

De scheidslijn tussen het economisch georiënteerde profijtspel en het cultureel georienteerde plezierspel, die de wetgever zo trekt, valt te begrijpen als een volgende stap in een proces waarin het kansspel eerst op een grove manier en als een gemengde categorie van het economische handelen afgezonderd is. Het burgerlijk recht maakt vanuit de Middeleeuwen bij-

52. Geciteerd in De Vries (1955, 253).
53. Hermesdorf (1967) 147.
54. Tacitus, *Germania*, (vertaling B.H. Steringa Kuyper), Van Looy, Amsterdam, 1902 [98], 36.
55. J. van Lennep, *Onze voorouders*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1838, 31-231, 168 e.v.

voorbeeld een steeds duidelijker onderscheid tussen economisch nuttige en onnuttige kansovereenkomsten, tussen enerzijds de nuttige verzekering, bodemerij en lijfrente, waarvoor een wettelijke bescherming geldt, en anderzijds de onbeschermde categorie van spel en weddenschap.[56] Valt in de vorming van dit onderscheid niet een juridisch equivalent te zien van de uitzonderingen, beschreven door Jacques Le Goff in *De woekeraar en de hel* (1986), die in de Christelijk geloofsleer zijn gemaakt en waardoor de voor het handelskapitalisme essentiële principes van rente en winst aanvaardbaar worden?[57] Voor het gokken lijkt te gelden dat wanneer deze voor de arbeid en het gezin bedreigende activiteit - het gaat negentiende eeuwse politici om de bescherming van deze waarden - eenmaal is afgezonderd, het sociale spel dat overblijft, onder condities die het speelplezier waarborgen, wettelijk gehonoreerd kan worden. Dit is ook een feitelijk gevolg van de verboden, zo zal blijken in het vervolg van dit hoofdstuk.

Bij de interpretatie van gokverboden moeten we dus letten op de uiteenlopende argumenten die wetgevers hiervoor kunnen hebben én op de gevolgen van deze verboden (zie *figuur 1.1*). Pas dan wordt goed duidelijk dat het verbodsmodel is gericht op de zuivering van speelmotieven. Weliswaar treffen we in de moderne wetgeving waarschuwingen en verbodsbepalingen tegen kansspelen aan die reeds in de premoderne tijd voorkomen, maar die waarschuwingen en bepalingen worden in een nieuwe context op een nieuwe manier toegepast. De premoderne verboden hebben in de eerste plaats de bescherming van de *omgeving* tegen de schadelijke gevolgen van het gokken als achtergrond, waardoor het *gehele* spel eventueel verboden kan worden, terwijl de moderne wetgeving in de eerste plaats de *speler* tegen het eigen gedrag in bescherming tracht te nemen, waardoor een *onderscheid* wordt gemaakt tussen het recreatieve en het instrumentele gokken, en waarbij het verbod zich alleen richt op de exploitatie van de laatste vorm. Met deze overweging kan de negentiende eeuwse bestrijding van kansspelen constructief worden genoemd. Tegelijk met de bestrijding van het gokken verschaffen liberale en confessionele politici een wettelijke basis aan het recreatieve spel.

4.4 Handhaving van het verbodsmodel

Om de gevolgen van wettelijke verboden voor kansspelen te leren kennen moet worden nagegaan welke ruimte de wet naar de letter en in de praktijk aan kansspelen laat, en niet alleen wat de verboden zijn. Hiermee verschuift de kernvraag van de moraliteit naar de criminaliteit bij het spel.[58]

---

56. M. Th. Goudsmit, *Begrip en wezen der kansovereenkomsten*, W.T. Werst, Leiden, 1871, 50/77-79. Zie voor een expliciete beschouwing over het onderscheid tussen aandelenhandel en spel: J.A. Philipse, 'Spel, weddingschap, speculatie', *Themis*, 1903, 357-424.

57. J. Le Goff, *De woekeraar en de hel. Economie en religie in de middeleeuwen*, Wereldbibliotheek, Amsterdam, 1987 [1986].

58. Zie M.P. Vrij, 'Naar een criminologie van het spelen in speelhuis of speelclub', *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1955, 265-313, 265. Deze paragraaf overlapt met de thematiek zoals Vrij die in dit aangehaalde artikel omschrijft. Vrij stelt zich ten doel om een 'criminografie' van kansspelen te schrijven, waarmee hij helaas nauwelijks een begin heeft kunnen maken. Vrij merkt op dat de sociologie profijt kan trekken van het recht, 'omdat het recht zich vaak reeds vergaand moest inlaten op de realia van het verschijnsel, zodat de *rechts*beschrijving meestal tevens een flink stuk *verschijnsel*beschrijving bevat' (idem, 271). Naast deze belangrijke betekenis van het recht als *kennisbron*, reken ik het recht in mijn studie ook tot de *kernobjecten* van de sociologie, aangezien daarin belangrijke ordeningsprincipes

Hoewel de wettelijke bestrijding in de eerste decennia van de twintigste eeuw ingrijpende gevolgen voor kansspelen heeft, verdwijnen die zeker niet van het toneel. De wet biedt ruimte aan de legale organisatie van publieke kansspelen. Daarnaast staat het een ieder vrij om in de privésfeer, thuis of in clubverband, naar believen te gokken, al wordt dit soms verfoeid of onverstandig gevonden. Met het onderscheid tussen ondernemers en spelers scherpt de wetgever tegelijk het onderscheid aan tussen openbaar publieke en besloten private speelterreinen.

Maar het wettelijk kader zelf biedt ook speelruimte aan kansspelen. Wat binnen het kader valt, dus welke handelingen de wetgever als kansspel, als exploitatie of als publiekelijk beschouwt, is niet altijd even duidelijk. Bovendien sluit het kader niet naadloos aan op de bestaande situatie en kan de wet niet volledig op mogelijk nieuwe situaties anticiperen, en al helemaal niet op onvoorziene gevolgen. Er worden uitzonderingen gemaakt en ondernemers zoeken en vinden mazen in de wet. Tenslotte kan de justitiële en politionele handhaving de kracht van de wet beïnvloeden. Daarbij stemmen de intenties en interpretaties van de wetgever niet altijd overeen met de belangen en het rechtsgevoel van plaatselijke bestuurders en politie-agenten, die doorgaans nauwere banden met ondernemers en spelers hebben dan de centrale overheid.

De wet brengt op al deze manieren een ingrijpende *juridificering* van kansspelen met zich mee. Een voortdurende en groeiende stroom, waarin iedere beweging een tegenbeweging uitlokt, van wetsvoorstellen, debatten, amendementen, vervolgingsdossiers, rechtszaken, bestraffingen en politiecontroles wordt een kenmerk van kansspelen dat steeds meer op zichzelf komt te staan. In het verlengde van de wet ontstaat een controlerende macht rondom kansspelen. De wet geeft niet alleen vorm aan wat rechtvaardig gevonden wordt, maar rechtvaardig wordt ook wat deze controlerende macht toelaat. Ondernemers en ambtenaren betrokken bij de exploitatie van kansspelen stemmen hun gedrag hierop af. De wet geeft evenzeer aanleiding tot respectabilisering als tot criminalisering van kansspelen en het verschil hiertussen kan als arbitrair worden ervaren. In ieder geval is de wet omstreden, omdat kansspelen voortaan in termen van de wet georganiseerd moeten worden.

4.4.1 De ondergrens

Wetgevers ervaren de uitzonderings- en overgangsbepalingen van de Loterijwet van 1905 aanvankelijk als een groter probleem dan de bestuurlijke of justitiële handhaving van deze wet.[59] Deze bepalingen ondermijnen het streven om het spelen voor geld aan banden te leggen. De problematiek die dit oproept bespreek ik onder de noemer van de ondergrens van de wet, aangezien het gaat om de vraag of bepaalde spelvormen wettelijk als kansspel behandeld dienen te worden.

Op levensverzekeringen en op de omstreden premieleningen, die de wetgever als een belegging beschouwt, is de Loterijwet niet van toepassing. Verder kunnen loterijen van voor 1905 voortbestaan. De firma Lotisico kan onder meer blijven bestaan, omdat men de spelers niet wil benadelen. Zo blijft er een basis voor geldloterijen, wat op zichzelf onrechtvaardig wordt gevonden door het contrast met de strenge behandeling van bijvoorbeeld 'kleine plattelands-loterijtjes'. De onrechtvaardigheid wordt schrijnender als de geldloterijen onder het mom

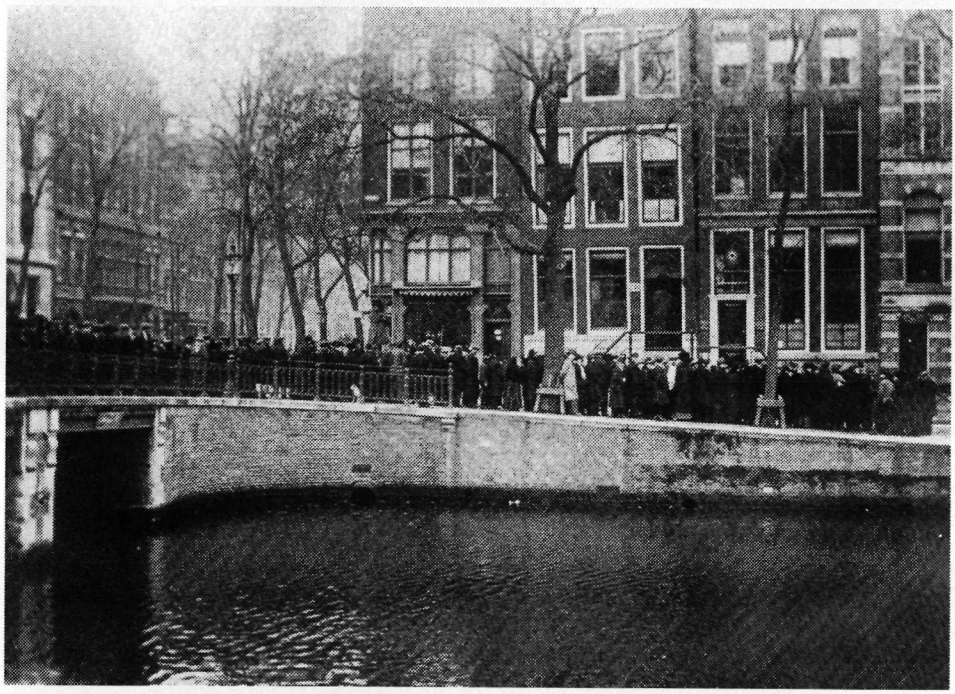
van samenlevingen naar voren komen.

59. Zie Van Angeren (1928, 17 e.v).

van premie-obligaties worden uitgebreid. Begin jaren twintig is zelfs sprake van 'excessen met zogenaamde premieleningen'. Er wordt op grote schaal reclame voor gemaakt, onder meer door Willem Broekhuijs (1883-1926).[60] Deze bekende zakenman en oplichter begint in 1920 met de 'Premieleening Bosch & Veld', genoemd naar het landhuis dat de hoofdprijs vormt. In 1923 poogt hij het dagblad *De Telegraaf* op te kopen om beter reclame voor zijn loterijen te kunnen maken.

Oneigenlijk gebruik van de wet is in 1925 aanleiding tot het verbod op particuliere premieleningen. De Minister van Financiën Colijn ziet in deze kwestie bovendien aanleiding tot afschaffing van de Staatsloterij, maar de Tweede Kamer wijst zijn voorstel daartoe af.

De Staatsloterij ondervindt wel geduchte concurrentie door de onvolkomenheden in de Loterijwet. Hier kan weinig tegenover worden gesteld vanwege de verzwakte organisatie en het strenge keurslijf van de Staatsloterijwet. Om te beginnen levert de lotenschaarste, door de absolute beperking van het aantal trekkingen en loten, die tot een lange rij wachtenden voor het staatsloterijkantoor kan leiden (zie *figuur 4.1*), een grote belangstelling voor alternatieven



Figuur 4.1: De mensen verdringen zich in 1915 voor het Staatsloterijkantoor aan de Singel in Amsterdam (uit: *Het Leven*, 1915).

op, zoals de genoemde quasi-premieleningen. Als die na 1925 verboden zijn worden tot in de jaren vijftig met succes twee nieuwe, het monopolie van de Staatsloterij ondermijnende, loterij-

60. Zie Wim Wennekes, 'Willem Broekhuijs en zijn mislukte loterijkrant', *VPRO-gids*, 19 t/m 26 juni 1993.

constructies toegepast.[61] Ten eerste worden nieuwe en langdurende premieleningen uitgeschreven, wat mogelijk is door aanpassingen aan, en de overgangstermijn bij, de herziene Loterijwet van 1925. Met name twee bedrijven, de HILMIJ en de HACO, hebben hiermee succes.[62] Ten tweede worden spaarbrieven gekoppeld aan een ongevallenverzekering die eenzijdig kan worden opgezegd. Wanneer op de spaarbrief een 'prijs' valt kan de verzekering direct worden 'afgelost'. De nummers van de verzekeringspolis zijn gelijk aan die van staatsloten, totdat dit in 1935 wordt verboden. Van de zogeheten 'briefjesbedrijven', die deze loterijconstructie exploiteren, bereiken de zes grootste ondernemingen, waaronder weer het eerder genoemde Lotisico, omstreeks 1940 gezamenlijk een minstens driemaal zo hoge omzet als de Staatsloterij.

De spelers vinden de moeilijk te doorgronden juridische constructies waarschijnlijk minder belangrijk dan het resultaat, namelijk dat ze bij de briefjesbedrijven gemakkelijk en beter dezelfde kansen als bij de Staatsloterij krijgen. Volgens P.R. van Alderwerelt van Rosenburgh, een oud-directeur van de Staatsloterij, schuilt de kracht van de briefjesbedrijven in het effectieve verkoopapparaat.[63] Rondom deze bedrijven groeit volgens hem een 'eigen loterijwereldje, met typische termen, die voor een buitenstaander niet altijd begrijpelijk waren'. Dit wereldje bestaat uit directieleden, hoofdagenten, vertegenwoordigers en wederverkopers, omgeven door een kring van sigarenwinkeliers, kappers en caféhouders die voor de klantenbinding een belang bij de lotenverkoop hebben. Tot dit wereldje kunnen ook de loterijverenigingen van samenwerkende spelers, bijvoorbeeld in het kader van hun werkkring, gerekend worden.[64] Zij kunnen als 'grootafnemers' gunstige afspraken met lotenverkopers maken. Het rayon, een netwerk van verkopers en verkooppunten, dat vooral 'van onderop' moet groeien, wordt van levensbelang voor de in onderlinge concurrentie verkerende loterijbedrijven; binnen de ondernemingen is hierdoor de positie van hoofdagent bijzonder sterk. Maar sinds 1885 is een dergelijke organisatie van de verkoop voor de Staatsloterij uitgesloten. Bovendien zijn na 1916, door de invoering van 'sociale criteria' bij de benoeming, de verkopers van staatsloten steeds minder deskundig en daadkrachtig. Tenslotte ontbreekt het de Staatsloterij aan politieke steun. Enkele kamerleden, die in 1934 een voorstel indienen ter verbetering van de concurrentiepositie van de Staatsloterij, noemen dit een 'verboden gebied' waarop geen regering zich durft te wagen.[65] In 1941, tijdens de bezetting door het Duitse leger, stellen de particuliere loterijen voor om samen met de Staatsloterij één verkooporganisatie te stichten. In 1944 komt daadwerkelijk een nationale samenwerking tot stand in 'Het Verkoopkantoor van Nederlandse

61. Beide loterijconstructies staan op verzoek van kamerleden omschreven in de memorie van antwoord bij de herziening van de loterijwet in 1950. Zie Van Bolhuis (1951, 36 e.v.).

62. HILMIJ = N.V. Handel, Industrie en Landbouw Maatschappij voor Nederland; HACO = C.V. Handels, Assurantie en Crediet Onderneming. Beide ondernemingen weten hun loterijactiviteiten tot in de jaren vijftig voort te zetten.

63. P.R. van Alderwerelt van Rosenburgh, *Zonder titel. Een overzicht van de ontwikkeling van de loterijen in Europa in het algemeen en in Nederland in het bijzonder*, niet gepubliceerd, archief Staatsloterij, 1974, 176/193. Op dit geschrift is grotendeels gebaseerd het gepopulariseerde overzicht: K. Hubert, *Een goed lot. Staatsloterij vanaf 1726*, Bookman international B.V., Laren, 1992.

64. Enkele van zulke loterijverenigingen sluiten zich in 1909 aaneen in de 'Nationale Nederlandsche Staatsloterij Spelersbond', die zich expliciet kant tegen de slechte organisatie van de Staatsloterij. Overigens verenigen ook de verkopers zich. Zij keren zich tegen afschaffingsvoorstellen, de illegale concurrentie en misstanden in eigen kring. (Van Alderwerelt van Rosenburgh, 1974, 176-179).

65. Initiatiefvoorstel K. ter Laan, *Handelingen der Staten-Generaal*, 1933-1934, 381.

Staatsloten'.

4.4.2 De bovengrens

Met minder succes wordt in de jaren dertig, met het oog op casino's, de speelruimte van de Strafwet verkend.[66] De problematiek die dit oproept bespreek ik onder de noemer van de bovengrens. Deze problematiek is het gevolg van ondernemers die zich proberen te onttrekken aan de wet, vooral door het kanselement in de door hen geëxploiteerde spelvormen te ontkennen. Deze strategie ondermijndt het streven om spelvormen die gemeenlijk als kansspel worden beschouwd onder het regime van de wet te laten vallen. Terwijl het bij de bewaking van de ondergrens gaat om de vraag *of* bepaalde spelvormen wel als kansspel beschouwd moeten worden, gaat het bij de bewaking van de bovengrens om de vraag *in hoeverre* kansspelen wettelijk toegelaten moeten worden.

In Scheveningen is eerder en vaker geprobeerd om in navolging van de Europese badplaatsen en kuuroorden een casino te vestigen. In 1861 wijst de burgemeester van Den Haag een verzoek van enkele notabelen af om Trente et Quarante en Roulette in het Stedelijk Badhuis te mogen organiseren.[67] Nadien wordt in de Maatschappij Zeebad Scheveningen wel over de wenselijkheid van een casino gesproken maar reiken de initiatieven niet verder dan experimenten, met omstreeks 1901 *Jeu de poule*, een zogenaamd behendigheidsspel in het paviljoen op de pier, en later een besloten club in een vleugel van het Kurhaus, de Club de Schéveningue, waar baccarat kan worden gespeeld; de uitbreiding van de zedelijkheidsstrafwet in 1911 dwingt deze club tot sluiting.[68] Maar in 1933 wil A. Adama Zijlstra, directeur van de Exploitatie Maatschappij Scheveningen (EMS), waarvan de zaken door de economische crisis sterk teruglopen, het serieuzer aanpakken. Zijlstra's streven, zijn levenswerk, is om aan Scheveningen de allure van een internationaal toeristencentrum te geven. In Europa is rond die tijd sprake van een nieuwe casinogolf. Na een tijdperk waarin casino's overal in discrediet raken en worden gesloten, staan in onderlinge wedijver diverse landen casino's toe ter stimulering van het toerisme; de badplaats Zoppot bij Dantzig aan de Oostzee, die na de Eerste Wereldoorlog tot grote bloei komt, wordt veelvuldig als voorbeeld aangehaald om het vermeende belang van een casino voor de ontwikkeling van het toerisme te illustreren. In Duitsland verschijnen in de jaren dertig bovendien veel casino's met 'behendigheidsspelen'.

Op initiatief van Zijlstra wordt in de zomer van 1933 een variant van behendigheidsroulette, het Straperlo (de naam is een samentrekking van de exploitanten Strauss en Perel), nadat het aan de Haagse politie is gedemonstreerd, in de conversatiezaal van het Kurhaus geïntroduceerd. De belangstelling voor dit spel, waarbij 'een langzaam wandelend en tot berekening nodend balletje via een railtje' op een draaiende cilinder met 24 cijfers afgaat, is overweldigend. Kort na de opening moeten nieuwe speelzalen worden ingericht en moet extra personeel worden aangetrokken en opgeleid. Maar ook de belangstelling van hotelhouders in

---

66. Zie A.A. Zijlstra, *Vaar wel Scheveningen. Bonte herinneringen aan een badplaats*, Leiden, 1974, 123-152; A.A. Zijlstra, *Succes in het casino*, De Gooise Uitgeverij, Bussum, 1976, 28-33/72.

67. Dit verzoek van 5 november 1861 staat letterlijk afgedrukt in: A.A. Zijlstra, *Succes in het casino!*, De Gooise Uitgeverij, Bussum, 1976, 70.

68. Van het bestaan van deze speelgelegenheden in Scheveningen wordt bijvoorbeeld melding gemaakt bij de begrotingsbehandeling van 1901, en door Zijlstra (1976, 72). Zie voor het *Jeu de poule*, waarvan de officiële benaming *Poule Europeene Personelle* luidt: *Weekblad van het Recht*, 29 december 1902.

Noordwijk en Zandvoort (Tuschinsky) is gewekt, en eigenlijk is in heel Nederland belangstelling voor dit experiment. Binnen enkele maanden zijn overal etablissementen te vinden waar Straperlo of een soortgelijk spel (Spiralo, Mialette) beoefend kan worden. Aan deze verspreiding komt, ongeveer een jaar na de introductie, een eind als vervolg op een min of meer meer ludieke politie-inval bij het Scheveningse Straperlo. Over dit spel zijn kamervragen gesteld en tegen dit spel wordt een proefproces gevoerd. De Haagse rechtbank vindt het geen behendigheidsspel. Daarop maakt het OM landelijk bekend streng op te zullen treden tegen exploitanten van behendigheidsroulettes en hoge straffen te zullen eisen. Door deze dreiging keren vrijwel alle initiatiefnemers op hun schreden terug. Voor de EMS is de rechterlijke uitspraak aanleiding om zich tot de ministerraad te wenden met een officieel verzoek, onder verwijzing naar buitenlandse voorbeelden, om te komen tot een 'hazardspel, streng gereglementeerd en beperkt tot de grote badplaatsten, uitsluitend gedurende het zomerseizoen'.[69] De regering Colijn wijst dit verzoek gedecideerd van de hand. Zijlstra zal nadien geen gelegenheid voorbij laten gaan om te pleiten voor de legalisering van casino's in Nederland.

Naast de onduidelijkheden en onvolkomenheden van de wet brengt in het interbellum, afgaande op een aantal ministeriële richtlijnen, ook de bestuurlijke en politionele handhaving van kansspelverboden problemen met zich mee.[70] Deze problematiek van de handhaving wordt waargenomen bij koekverlotingen op kermissen, bij het kienen in café's, bij prikplanken in winkels, bij puzzelwedstrijden in dagbladen, periodieken en reclamebiljetten, bij particuliere en bij buitenlandse loterijen - met name de Irish Free State Hospital's Sweepstake, bij clandestiene *bookmakers* op renbanen, bij speelautomaten en bij voetbalpools. Uit de missives over deze onderwerpen zijn twee gegevens af te leiden. Ten eerste, en soms wordt dit expliciet gezegd, bestaat er een discrepantie tussen de wet en het plaatselijke rechtsgevoel; de minister schrijft dan over een 'onjuiste' of een 'te ruime' opvatting van gemeentebesturen. Dit is het geval bij de koekverlotingen, het kienen, de reclames en bij prijsvragen en loterijen van winkeliers. Ten tweede ontstaat er een behoefte aan richtlijnen bij de introductie van nieuwe spelvormen. Niet altijd is zonder meer duidelijk of de wet, en welke wet, erop van toepassing is, en hoe er het beste tegen opgetreden kan worden. Dit speelt een rol bij buitenlandse loterijen, voetbalpools en speelautomaten. Bij de speelautomaten verkennen ondernemers in de jaren dertig, net als bij het roulette, de wettelijke speelruimte eveneens met een beroep op de behendigheid. Ter onderbouwing van hun standpunten schakelen deze ondernemers wetenschappers in, maar die komen tot uiteenlopende conclusies.[71] In 1935 bevestigt de Hoge Raad dat de 'paardjes-automaat' en in 1939 dat de 'hijschkraan-automaat' zal moeten worden beschouwd als een 'hazardspel'. In de rechtszaal van Den Bosch leidt de demonstratie van de hijskraan tot hilariteit.[72]

69. Zijlstra (1974, 135). Het verzoek (10 maart 1934) gaat gepaard met een adhesiebetuiging van het met de ondergang bedreigde Residentie Orkest, dat van de opbrengsten zou profiteren, en met een apart verzoek waarin de ANVV (Algemene Nederlandse Vereniging voor Vreemdelingenverkeer) voor invoering van speelbanken pleit.

70. Veertien ministeriële circulaires over kansspelen staan weergegeven in Van Bolhuis (1951, 154-183).

71. Zie 'Grijpautomaten: geluk of behendigheid? Eerste strafzaak te Almelo', *De Telegraaf*, 29 januari 1938; 'Proefproces te Arnhem', *De Telegraaf*, 10 juni 1938.

72. 'Hijschkraanautomaat in de Bossche Rechtszaal. Het hof amuseert zich', *de Telegraaf*, 15 juni 1939.

4.5 Instelling van het alibimodel

Na de bevrijding in 1945 probeert de regering de rechtssituatie op het gebied van de kansspelen te herstellen, overeenkomstig het verbodsmodel uit de periode van voor de Duitse bezetting. Men probeert de ondergrens van het wettelijk kader zo goed mogelijk af te dichten en de bovengrens stringent te handhaven. Dit streven heeft, zoals we zullen zien, ingrijpende gevolgen voor de Paardensporttotalisator en voor de Staatsloterij. Maar een volledig rechtsherstel blijkt al snel ondoenlijk. In plaats daarvan breiden gedurende de jaren vijftig de kansspelen zich uit. Nieuwe spelvormen komen tot ontwikkeling, met name de voetbalpools. Tevens veranderen de politieke verhoudingen, de maatschappelijke inzichten en de omstandigheden, waardoor aanpassing en uitbreiding van het wettelijk stelsel voor kansspelen als onontkoombaar wordt ervaren. Uiteindelijk leidt dit tot de herformulering en samenvoeging van diverse wetten voor kansspelen in de algemene WOK, die in 1964 van kracht wordt. Maar met de afzonderlijke aanpassingen voert de wetgever ook een omvattende hervorming door: de nieuwe wet markeert de verschuiving van een 'verbodsmodel' naar een 'alibimodel'. Het alibi wordt, in het verlengde van het verbod, tot de overheersende reguleringsstrategie bij kansspelen. Kenmerkend voor het alibimodel is: a) de scherpe ideologische polarisatie tussen voor en tegenstanders van legalisering, wat aanleiding geeft tot compromissen; b) de externe legitimering van kansspelen, door te wijzen op de maatschappelijke functies die het kansspel kan vervullen; en c) de aanvaarding van de vraag van het spelerspubliek naar relatief onschuldige kansspelen, waarbij het vermaak voorop staat. Niet langer probeert de wetgever kansspelen zoveel mogelijk met verboden aan banden te leggen. Kansspelen worden schoorvoetend toegelaten, mits daarvoor een sluitende legitimatie bestaat. De legitimaties worden gezocht in de maatschappelijke functies die het kansspel kan vervullen, in de 'goede doelen' en het 'algemeen belang' waar de baten naar toevloeien. Dit zijn *externe* legitimaties omdat ze niet direct naar het kansspel verwijzen maar naar daarvan afgeleide belangen. En omdat de politiek zich ter regulering van kansspelen concentreert op deze externe legitimaties spreek ik van het alibimodel. De toegeeflijkheid tegenover kansspelen is niet langer ingegeven door negatieve motieven, zoals bij de negatieve tolerantie van het verbodsmodel, hoewel kansspelen nu ook weer niet direct positief bejegend worden. De politieke houding, waarbij men het kansspel als het ware verexcuseert, getuigt van een 'neutrale tolerantie' voor kansspelen. Voor zover politici toegeven aan het kansspel staan zij betrekkelijk onverschillig tegenover het spel zelf en hebben zij het vooral over de bestemming van de baten. De contouren van het alibimodel tekenen zich af bij de Totalisatorwet van 1948 en bij de samenvoeging in 1950 van de Staatsloterij- en de Loterijwet. Bij de legalisering van de voetbaltotalisator in 1961 overheerst het alibimodel.

4.5.1 Marktuitbreiding

Door het verbod op de hazardspelen in 1911 raakt de draf- en rensport in verval. Voorafgaand aan dit verbod waarschuwt de lobby van belanghebbenden hiervoor en overweegt de regering nog om in de Strafwet een uitzondering voor het wedden op de renbanen te maken.[73] In 1926 verwerpt de Tweede Kamer een motie tot toelating van een totalisator. In 1941 maakt het Duit-

73. De wetsgeschiedenis van de Totalisatorwet ontleen ik hoofdzakelijk aan: Van Bolhuis (1951, 184-210); Zie ook Vrij (1955, 294-298).

se bewind wel een Paardensporttotalisator mogelijk, waarvan de opbrengst oploopt tot meer dan negentien miljoen gulden in 1944. Deze totalisator wordt in 1945 weer verboden. Maar deze situatie wordt onbevredigend gevonden. In 1948 volgt een regeringsvoorstel tot 'wederinvoering van de totalisator'.

De kenmerken van het alibimodel zijn alle van toepassing op de wetgeving voor de Paardentotalisator. Vooral de belangen van de paardensport wegen zwaar. Tegelijkertijd treden nog wel elementen uit het verbodsmodel op de voorgrond. Het gaat om een accentverschuiving in de reguleringsstrategie. Zo beschouwt de regering de Paardentotalisator als een noodzakelijk kwaad, waar zij stelt dat 'bepaalde verschijnselen zó afkeurenswaardig kunnen zijn (...) dat het (...) zelfs geboden is deze (...) met een minder afkeurenswaardig middel te bestrijden.'[74] Dit wordt onderbouwd door te wijzen op de negatieve gevolgen van het verbod van 1911, met name dat 'het wedden toch voortgang' heeft gevonden 'op wel bijzonder ongewenste wijze en niet zelden (...) [zodanig dat] van oplichting kan worden gesproken'.[75]

Deze legitimatie verschilt weinig van die van de Staatsloterij, waarvan het voortbestaan vanaf het begin van de twintigste eeuw immers is verantwoord in termen van een noodzakelijk kwaad; de toelichting bij de Loterijwet van 1950, een integratie van de eerdere Loterijwet en de Wet op de Staatsloterij, wijst expliciet op deze gelijkenis. Maar destijds werd de Staatsloterij beschouwd als een uitzondering op het verbodsmodel, terwijl de Staatsloterij nu als voorbeeld gaat dienen voor het alibimodel. Ook in andere opzichten verwijst de regering nog naar het verbodsmodel. In de Loterijwet van 1950 onderstreept zij dat de Staatsloterij dient om 'de speelzucht te kanaliseren, doch waarbij de gedachte aan een exploitatie met sterk commerciele inslag niet aanwezig is en welker systeem niet leidt tot stimulering van de neiging tot spelen.'[76] En ook de Loterijwet van 1950 beoogt het herstel van de vooroorlogse rechtssituatie. 'De mogelijkheid van kansspelen dient tot het uiterste beperkt te blijven', stelt de regering. Dat is ook de reden om de samenwerking tussen particuliere loterijen en de Staatsloterij na de herovering van Nederland niet voort te zetten.

De Loterijwet van 1950 maakt een 'definitief einde aan de particuliere en illegale loterijbedrijven' door de overgangs- en uitzonderingsbepalingen uit de Loterijwet van 1905 en 1925 te schrappen, op grond waarvan de polis-, premie- en (spaar)briefjesbedrijven voort konden bestaan.[77] De samenvoeging van Staatsloterij- en Loterijwet verantwoordt de regering in praktische termen, onder verwijzing naar de grote onderlinge verwantschap tussen de beide wetten en het belang van de wetssystematiek. Maar de samenvoeging impliceert wel een meer positieve aanvaarding en betere bescherming van de Staatsloterij - vanaf 1885 kent de Staatsloterij immers een voorlopige status, en het bestaan van een aparte Loterijwet houdt een zekere ontkenning van het belang van de Staatsloterij in. Aan de Staatsloterij wordt de neutrale functie toegekend van een regulerings-instrument in de kansspelpolitiek. De Staatsloterij is een legitieme uitlaatklep voor de sociale behoefte aan het loterijvermaak, waarvan de opbrengst voor het algemeen belang is. Om aan de toegenomen vraag te kunnen voldoen wordt in 1950 de

74. 'Memorie van antwoord, Totalisatorwet', Van Bolhuis (1951, 193).

75. Idem, 184-185.

76. H.D. Pijpers, *Loterijwet, Totalisatorwet, Wet op de Loterijbelasting*, Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman en Jordens no.69, Tjeenk Willink Zwolle, 1964, 32-33.

77. Pijpers (1964) 26-27. Hierdoor kan ook de Lotisico geen nieuwe polissen meer uitgeven. Maar op basis van de reeds uitgegeven polissen blijft Lotisico, die dat ook in de jaren negentig nog doet (!) nog decennia trekkingen organiseren (Zie *NRC-Handelsblad*, 27 januari 1994.)

Staatsloterij schoorvoetend uitgebreid door vier series van 21 duizend loten per trekking uit te geven. Vervolgens worden daarmee vanaf 1953 vier in plaats van drie trekkingen per jaar gehouden.

Omstreeks 1950 ontstaat een ordening die meer aansluit bij de marktsituatie dan bij het verbodsmodel van voor 1940. Twee takken van wetgeving komen naast elkaar te staan, de Strafwet en de Loterijwet, die elkaar inhoudelijk met het alibimodel benaderen. Enerzijds door de uitzondering van de Paardensporttotalisator op het verbod en anderzijds door de beperking van geldloterijen tot de Staatsloterij. In zekere zin zijn dit complementaire trajecten van wetgeving: bij de Strafwet is de bovengrens tussen toelaten en liberaliseren in het geding, bij de Loterijwet de ondergrens tussen verbieden en legaliseren.

Maar evenzeer als in de eerste helft van de twintigste eeuw blijft in de jaren vijftig een legislatieve achterstand op de markt van kansspelen bestaan, wat tot uiting komt in problemen bij de handhaving van de wet: er zijn buitenlandse loterijen, onder andere met *direct mail* campagnes, met name de Malta-loterij, de Koloniale loterij van België, de Nord-West Deutsche Klassenlotterie en de Zahlenlotto; de speelautomaten manifesteren zich op grotere schaal; en er is wederom sprake van experimenten met roulette, doorgaans in 'besloten clubs'. Deze kansspelen worden minder streng veroordeeld dan in de jaren twintig en dertig, of het justitieel optreden is minder effectief. Als justitie ergens optreedt dan richt de exploitant elders een nieuwe speelgelegenheid in, zoals bij de Scheveningse Aristo-club waar de politie in 1951 zo'n 300 personen voor verhoor oppakt.[78] Zo ontstaan gedoogzones, waarin de opschorting van het principieel bezwaar en de mogelijkheid van precedentwerking gezien kan worden. Dit blijkt pregnant bij de voetbalpools.

Voetbaltoto

In de jaren dertig doen Nederlanders al mee in Engelse pools.[79] En in tijdschriften worden daarnaast ook nationale voetbalprijsvragen georganiseerd. In 1936 beschouwt de Hoge Raad de voetbalpool als een loterij, omdat bij het 'voorspellen' van wedstrijduitslagen geen sprake zou zijn van 'een overwegende invloed op de kansbepaling'. Aan het begin van het voetbalseizoen van 1937 verzoekt de Minister van Justitie aan de Gerechtshoven om op te treden tegen ondernemingen die voetbalpools organiseren, 'die misbruik maken van de populariteit van de voetbalsport in ons land'.[80] In 1947 herhaalt de minister dit verzoek.[81] Dan wordt een 'verhoogde werkzaamheid' van de voetbalpools waargenomen, zowel voor binnenlandse als buitenlandse wedstrijden. Hoewel de regering bij de legalisering van de Paardensporttotalisator beaamt dat er geen wezenlijk verschil met een voetbaltoto is, wordt iedere suggestie in de richting van legalisatie van de hand gewezen.[82] Anders dan de paardensport zou de voetbalsport van oudsher minder met het wedden verbonden zijn. Ook zou het voetbal geen economisch belang dienen en zonder pool kunnen floreren. Bij de voetbalpools doen zich bovendien geen

78. Zie F. Klaver, *Kansspelen*, Bruna, Utrecht, 1986, 25-76.

79. Zie voor een historische schets van de voetbaltoto: P.M. Leeuwenberg, 'Een nationale sporttotalisator in Nederland', in: *Handboek KNVB*, 1964, 122-129; A. van Emmenes, *De voetbaltoto. Een weg naar fortuin*, prisma, Utrecht, 1965, 9-16.

80. Van Bolhuis (1951) 172-173.

81. Van Bolhuis (1951) 176-177.

82. Van Bolhuis (1951) 196/198-199.

ernstige misstanden voor. En tenslotte acht men het Engelse voorbeeld verwerpelijk.

Om toch voetbalpools te kunnen organiseren wordt, zoals bij het roulette, de bovengrens van de wet ontdoken met de juridische sluipweg van de 'besloten club'. Voetbalclubs organiseren pools voor leden en donateurs. De KNVB veroordeelt dit aanvankelijk scherp, onder meer tegen de achtergrond van het amateurideaal dat rond dezelfde tijd ter discussie staat.[83] De kwestie van het professionele voetbal ligt gevoelig en is evenzeer omstreden als de legalisering van kansspelen. Maar tussen beide bestaat ook een verband. Want na de invoering van het betaald voetbal in 1954, in de vorm van een semi-professionalisme, raakt de voetbalpool in een stroomversnelling. Een schaalvergroting en centralisatie tekent zich af als in meerdere regio's sportclubs gezamenlijk 'combinatiepools' organiseren. Voor de KNVB is dit in 1955 aanleiding om een commissie in te stellen en een onderzoek naar het 'poolvraagstuk' te entameren. In de dagbladen verschijnen berichten over de wenselijkheid van een officiële voetbaltoto. Maar als de KNVB daadwerkelijk vraagt om in Nederland een voetbaltotalisator mogelijk te maken, wijst de regering dit ondubbelzinnig af. Als bovendien begin 1957 een justitieel ingrijpen in het clubpoolwezen onafwendbaar lijkt, machtigen de leden in een buitengewone bondsvergadering de KNVB om een voetbaltoto te organiseren, wat met toenemend succes geschiedt. Voor L. Brunt, de secretaris-penningmeester van de KNVB met wie deze affaire sterk verpersoonlijkt wordt, is dit het begin van rechtszaken. Brunt staat als verdachte terecht en in 1959 veroordeelt ook de Hoge Raad hem.[84] De KNVB heeft ondertussen al wel 68 wekelijkse pools georganiseerd, waarvan de opbrengsten (die tot november 1959 in totaal oplopen tot zestien miljoen gulden) bestemd zijn voor de amateurverenigingen, een landelijk sportcentrum (te Zeist) en subsidies voor andere sportbonden.[85] De redding van de KNVB-pool komt van de Minister van Justitie die, in afwachting van nieuwe wetgeving, de KNVB een voorlopige vergunning geeft. Deze vrijstelling geldt overigens ook voor de voetbalpool van de Nationale Vereniging Caritas, die met de opbrengst maatschappelijk werk, gezondheidszorg, cultureel en charitatief werk ondersteunt. Vanwege deze precedenten krijgen eveneens Humanitas en het Centraal Missiecommissariaat een tijdelijke loterijvergunning. De voetbaltoto staat niet op zichzelf.

4.5.2 Legalisering

De herziening van de Loterijwet is hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, gericht op het legaliseren van sportprijsvragen. Deze wetswijziging loopt vertraging op, eerst door de kabinetscrisis van december 1958 en later door de verwerping van het voorstel in de Eerste Kamer. In 1961

83. De KNVB verzoekt onder meer in 1950 expliciet aan de minister om niet in te gaan op verzoeken van met name het Rode Kruis en het Koningin Julianafonds om voetbalprijsvragen uit te mogen schrijven. De KNVB verzoekt dit in een brief van 18 december 1950, waaruit de Minister van Justitie Beerman in het debat over de wijziging van de loterijwet uitvoerig citeert: 'Wijziging Loterijwet', *Handelingen der Staten Generaal*, II, Wet 5786, 1959-1960, 2754.

84. Tot soortgelijke uitspraken komt de Hoge Raad ook tegen de directeur van de Nationale Vereniging Caritas en de hoofdredakteur van *De Telegraaf*.

85. Gegevens over de opbrengsten van 1 februari 1957 t/m 8 november 1959, en de bestemming daarvan, staan vermeld in een pleitnota van de Stichting Nederlandse Sporttotalisator gericht aan de leden van de Tweede Kamer, met informatie over deze stichting, opgericht (12 maart 1959) door de NSF en de KNVB, met het oog op een te behandelen wetsvoorstel over de legalisering van sportprijsvragen. Om een indruk te geven van de verhoudingen: van de genoemde zestien miljoen gulden ging elf miljoen naar de verenigingen, drie miljoen naar het sportcentrum en één miljoen als subsidie naar andere sportbonden. (Archief KNVB, Zeist).

wordt de wijziging ingevoerd, maar deze wet krijgt een voorlopige status van vier jaar.

Twee regeringscommissies, wier adviezen een zwaar stempel op de herziening drukken, buigen zich over de wetgeving voor kansspelen. De commissie-Tenkink (1954) neemt de loterijvergunningen onder de loep en adviseert om geldprijzen en grotere hoofdprijzen toe te staan. Argumenten daarvoor zijn de toename in aantal en omvang van, veelal het maatschappelijk werk ondersteunende, loterijen; het toenemende belang van fondsenwerving via loterijen; de afnemende acceptatie bij het publiek van goederenprijzen, die ook de commissie enigszins ridiculiseert, alsmede de ontduiking hiervan met waardebonnen. De commissie-Wiarda (1958) krijgt een bredere opdracht. Deze commissie dient 'het heele vraagstuk der loterijen en de daaraan verwante activiteiten in beschouwing' te nemen, in het bijzonder de puzzel- en sportprijsvragen. In het verlengde hiervan moet de commissie-Wiarda ook rekening houden met structurele vragen over de 'exploitatie der speelzucht' onder meer door 'moderne geperfectioneerde reclamemiddelen', en over de toenemende afhankelijkheid van instellingen van loterijen en prijsvragen.[86] Wat in het kort lijkt te gebeuren is dat niet slechts toegegeven moet worden aan een bestaande vraag naar kansspelen maar ook aan een steeds commerciëler wordende cultuur, waardoor de vraag naar kansspelen toeneemt. De commissie-Wiarda voegt bij haar advies een wetsvoorstel, dat de regering vrijwel ongewijzigd overneemt.

Het algemene uitgangspunt dat de commissie-Wiarda formuleert is niet langer de 'beperking tot het uiterste', wat in de jaren na de bezetting nog wordt nagestreefd, maar: (...) 'het doeltreffend bestrijden van excessen, zó dat men blijft binnen de grenzen van hetgeen nog *als spel betiteld* kan worden' (mijn accentuering).[87] Dit spel plaatst de commissie met de volgende toevoeging in het kader van een compromis: 'een spel dat door de een gewaardeerd of volstrekt acceptabel wordt gevonden, en door de ander misschien wordt veroordeeld maar toch wordt aanvaard om oncontroleerbare misstanden te voorkomen.' Aan kamerleden met principiële bezwaren laat de regering weten deze bezwaren wel te eerbiedigen maar 'dat de overheid niet zonder meer kan voorbijgaan aan de opvatting van zeer velen dat het deelnemen aan sportprijsvragen behoort te worden toegelaten',[88] destemeer daar een 'stringent verbod' ertoe kan leiden dat 'aan de eerbied voor de wet afbreuk wordt gedaan'. De regering geeft de voorkeur aan 'kanalisering van de speelzin' en past op de voetbaltoto het alibimodel toe. Het accent in de politieke vraagstelling verschuift van de toelaatbaarheid van kansspelen naar de voorwaarden waaronder kansspelen uitgebaat mogen worden. Voor de voetbaltoto worden dat: een lage inzet (maximaal één gulden); een leeftijdgrens (minimaal achttien jaar); waarborgen voor controle (registratie); een maximum voor de te winnen prijzen (*f*25.000,-); en de organisatie en verdeling van de opbrengsten door (slechts) één particuliere instelling - de Stichting Nederlandse Sporttotalisator (SNS).[89]

De Wet op de Loterijbelasting (1959) onderschrijft min of meer passief de verschuiving van verbieden naar beperken bij de regulering van kansspelen. Het voorstel tot legalisering van de voetbaltoto en de populariteit van andere prijsvragen vormt de aanleiding tot deze wet.

---

86. Zie voor de plaats en betekenis van de commissie-Tenkink en commissie-Wiarda: 'Memorie van toelichting' en de 'Installatierede van de Minister van Justitie voor de Commissie Loterijwezen', 'Wijziging Loterijwet', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1959-1960, wet 5786, nr.3 en nr.9, 3-8/20-21.

87. 'Memorie van toelichting', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1959-1960, wet 5786, 5.

88. 'Memorie van antwoord', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1959-1960, wet 5786, nr.11, 3.

89. 'Memorie van toelichting', wetsontwerp 5786, 1960-1961, in: Pijpers (1964) 82-88.

Een fiscale regeling van het 'arbeidsloos inkomen' uit prijsvragen en loterijen is nodig, stelt de regering, door het 'belastingvrijdom' dat ontstaat doordat de Staatsloterij, waarvan de opbrengst sowieso voor de overheid is, niet langer een 'monopolistische positie' inneemt.[90] Daarnaast valt bij quizzen op radio en televisie en bij de populaire prijsvragen, zoals van Blue Band of OMO en bij de actie 'Kijk U Rijk', moeilijk uit te maken in hoeverre 'arbeid' (wel belasting) of 'geluk' (geen belasting) voor de uitslag bepalend is. De regering vreest dat bij de particuliere exploitatie de overheid geen inkomsten uit kansspelen meer krijgt; de loterijbelasting moet de overheidsinkomsten garanderen. De Wet op de Loterijbelasting heeft een wat merkwaardige motivering, omdat men zou denken dat de overheid ook via de exploitant inkomsten uit kansspelen kan halen. De kansspelbelasting heeft voor de spelers bovendien een onrechtvaardig karakter (winst wordt belast maar het verlies is niet van de belasting aftrekbaar), dat bij andere spelvormen sterker naar voren komt dan bij de loterijen. Bij de formulering van deze wet is kennelijk niet goed nagedacht over het bijzondere karakter van kansspelen. Later kom ik hier bij de bespreking van de casinowet op terug (zie paragraaf 5.3.2).

Politiek

De achtergrond van de moeizame kansspelpolitiek in de jaren vijftig vormt het onvoorzien grote spanningsveld tussen het wettelijk regime en de alledaagse praktijk van kansspelen. 'De bestaande wetgeving is onmiskenbaar niet berekend op de moderne vormen, waarin allerlei loterijen en prijsvragen worden aangelegd en gehouden', staat in de toelichting op het wetsontwerp voor de Sporttotalisator.[91] Dit spanningsveld geeft aanleiding tot een vermaatschappelijking van het meningsverschil omtrent de Sporttotalisator. Daardoor krijgt de 'rage' of 'beweging' van de voetbalpool, anders dan voordien de Paardensporttotalisator, het aanzien van een indringende sociale kwestie.[92] De juridische processen, de voorstellen en de argumenten pro en contra worden in de media breed uitgemeten en van soms emotioneel commentaar voorzien.

De kwestie van de voetbalpool leidt tot de voor het alibimodel kenmerkende ideologische polarisatie tussen de voor en tegenstanders van legalisering. Dit komt doordat het alibimodel afstand neemt van het vroegere verbodsmodel en een minder negatieve houding tegenover kansspelen impliceert. In de politiek wordt de Sporttotalisator tot onderwerp van de verkiezingsstrijd. De KVP en de VVD werpen zich op als pleitbezorgers van een sporttoto. De ARP en de CHU verklaren zich nadrukkelijk tot tegenstanders. De synode van de Nederlands Hervormde Kerk buigt zich expliciet over het vraagstuk en verwijt de regering een zeker 'opportunisme'.[93] Dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwerpt komt niet doordat de tegenstanders de meerderheid verwerven, integendeel, dit komt doordat zich onder de tegenstemmers

90. 'Memorie van toelichting, Wet op de loterijbelasting', in: Van Bolhuis (1951) 313.

91. 'Memorie van toelichting, wijziging van de loterijwet', wet 5786, in: Pijpers (1964) 60.

92. Aan verschillende aspecten van deze kwestie wordt gerefereerd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zie 'Wijziging Loterijwet', *Handelingen der Staten Generaal*, 1959-1960, wet 5786, 2707-2787.

93. De bezwaren van de Raad van Zaken van de Nederlandse Hervormde Kerk luiden: 1) de kwestie van de toto is geen zedelijk indifferente zaak; 2) de toto is een maatschappelijk verschijnsel, waardoor het geestelijk welzijn van ons volk in gevaar gebracht wordt; 3) de wekelijkse verlokking van zeer grote prijzen is vooral voor minderjarigen ernstig; 4) de zin van de arbeid en de zedelijke waardering van het geld worden door het gokken als erkend maatschappelijk instituut aangetast. Aldus geciteerd door de heer Bruins Slot (ARP) in de Tweede Kamer: 'Wijziging Loterijwet', *Handelingen der Staten-Generaal*, 1959-1960, wet 5786, 2734.

ook voorstanders bevinden: kamerleden, vooral van de VVD, die van mening zijn dat de Sporttotalisator te weinig speelruimte krijgt.[94]

In de Tweede Kamer zijn de principiële tegenstanders van legalisering van de sporttoto te vinden bij de SGP, de ARP en in mindere mate bij de CHU. De CHU kan zich vinden in het compromis, vanwege de door deze partij nagestreefde scheiding tussen kerk en staat en de verantwoordelijkheid voor de sociale harmonie. Bij de tegenstanders geven bijbelse bezwaren de doorslag, en het gevaar voor de moraal en de 'geestelijke volksgezondheid'. Als bezwaren gelden: het vertrouwen op geluk; de waardering voor het geld; de ondermijning van de arbeids- en spaarzin; en de slechte voorbeeldwerking die van de Sporttotalisator uit zou gaan. De tegenstanders houden vast aan het verbodsmodel. Ook een aantal socialisten is in beginsel tegen de Sporttotalisator. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de PSP die tegen spel en weddenschap is 'omdat dit niet past in een maatschappij waarin het nationaal inkomen rechtvaardig wordt verdeeld'. Maar de communisten, die op grond van de ondermijning van de solidariteit ook tegen het gokken zijn, trekken een andere conclusie. Zij spreken over de 'klassemoraal' van het wetsvoorstel omdat met dit voorstel het gokken van arbeiders, waarbij het 'voor velen gaat om niet meer dan wat vermaak', aan banden wordt gelegd terwijl het gokken van speculanten op de effectenbeurzen ongemoeid wordt gelaten. In afgezwakte vorm klinkt eenzelfde kanttekening door in het commentaar van PvdA-kamerleden. Zij zijn voor de sporttoto maar spreken van betutteling, omdat de regering de maximale inleg per persoon en het maximaal te winnen prijzengeld uit het voorstel van de commissie-Wiarda halveert, respectievelijk van twee naar één gulden en van 50.000 naar 25.000 gulden. Tegen deze halvering protesteert ook de KVP. Het regeringsvoorstel sluit wel het dichtst aan bij de standpunten van de PvdA en de KVP, die sterk benadrukt 'in het kansspel geen intrinsiek kwaad' te zien en dat de toelaatbaarheid af moet hangen van de 'praktische toepassing'. Doorslaggevende redenen om zich achter het voorstel te scharen, met zwaarwegende amendementen op het vlak van inzetten en prijzen - die uiteindelijk weer opgetrokken zullen worden - zijn voor deze partijen: de brede maatschappelijke acceptatie van de voetbalpool; het relatief onschuldige karakter van de pool; het financiële belang van sport en lichamelijke opvoeding; en het compromis met de tegenstanders dat in het voorstel besloten ligt. De voorstanders onderschrijven hiermee het alibimodel.

De VVD wijst het compromis en de beperkingen op de Sporttotalisator af. De liberalen vragen om meer verdraagzaamheid bij de tegenstanders. Zij vinden dat er meer waardering moet zijn voor de zelfwerkzaamheid in de sportwereld bij het oplossen van de heersende noden, in een tijd waarin 'vrijetijd en recreatie' een steeds grotere plaats innemen. De overheid zou meer vertrouwen moeten hebben in het verantwoordelijkheidsgevoel van de organisatoren. Sportprijsvragen zouden daarnaast niet exclusief voorbehouden moeten zijn aan sportorganisaties. Ook charitatieve instellingen en organisaties op het terrein van het maatschappelijk werk, zoals het Koningin Julianafonds, zouden sportprijsvragen moeten mogen organiseren. Het al dan niet deelnemen aan de toto zou 'moeten worden overgelaten aan de persoonlijke verantwoordelijkheid van burgers'. In liberale ogen is de toto 'een kwestie van enige recreatie'. Dan heeft de overheid slechts een taak bij uitwassen als 'gokrazernij, arbeidsonlust en andere maatschappelijke gevaren'.

94. 'Wijziging van de Loterijwet', *Handelingen der Staten-Generaal*, Eerste Kamer, 1959-1960, 2371-2400.

4.6 De wet op de kansspelen van 1964

De WOK van 1964 brengt een algemene formulering en instelling van het alibimodel. De voorlopige status van de wettelijke regeling voor sportprijsvragen en de open vragen op het terrein van de kansspelen, doet de regering in 1961 besluiten om de commissie-Wiarda te vragen met de oorspronkelijke opdracht door te gaan en aan het interimrapport een vervolg te geven.[95] Net als in 1958 voegt deze commissie in 1963 bij haar rapport een voorontwerp van wet, dat de regering integraal overneemt.

Het wetsontwerp kent dezelfde uitgangspunten die eerder voor de Sporttotalisator zijn geformuleerd: kansspelen worden slechts toegelaten voor zover het spelkarakter voorop staat en er een compromis met de tegenstanders gesloten kan worden. De belangrijkste doelstelling is ditmaal 'de harmonisatie en vereenvoudiging van de wetssystematiek', door de verschillende wettelijke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Loterijwet en de Totalisatorwet onder één noemer 'van wat men samenvattend "kansspelen" kan noemen' te brengen. Dit houdt in dat uit de wettelijke definties 'hazardspel' en 'loterij' één overkoepelende definitie van 'kansspel' wordt gesmeed, en dat verschillen tussen de wettelijke behandeling van 'hazardspelen' en 'loterijen' worden opgeheven.[96] Die verschillen gelden niet alleen voor de definitie maar ook voor de vergunningverlening, de straffen, en de toepassing van critera van openbaarheid, exploitatie en deelname. De materiële voorschriften voor de uiteenlopende kansspelen, behoudens noodzakelijk geachte aanpassingen, blijven voor zo ver als mogelijk gehandhaafd. Aanpassingen zijn bijvoorbeeld: de verhoging van de maximum-inleg bij de sporttoto tot ƒ2,50, 'mede in aanmerking nemende de gestegen welvaart (...)'; de verdubbeling van de hoofdprijs tot honderdduizend gulden (het niveau van de Staatsloterij); en de uitbreiding van de Staatsloterij tot zes trekkingen per jaar, 'nu het levenstempo veel sneller geworden is (...) en nu door de verbeterde communicatiemiddelen ook de buitenlandse loterijen hun loten gemakkelijker onder de bevolking van ons land kunnen brengen (...)'.

De meest vergaande aanpassing, die tevens een concrete grens van de legalisatie aangeeft, is de uitbreiding van de wet met een artikel over speelautomaten. Voor de exploitatie van speelautomaten is toestemming van de burgemeester vereist, ook als het *geen* kansspel betreft - dat is sowieso verboden. Dit artikel acht de regering nodig omdat speelautomaten 'een verleiding bieden voor minderjarigen en voor zwakkere figuren om binnen korte tijd een aanzienlijk geldbedrag te verspelen (...)'. Ook de legalisering van casino's, bijvoorbeeld ter 'bevordering van het vreemdelingenverkeer', sluit de regering expliciet uit met de bepaling dat op grond van de WOK geen vergunning mag worden verstrekt voor gelegenheden 'waarbij de spelers gemeenschappelijk aan een kansspel kunnen deelnemen'.

De structuur van de WOK komt, aldus de regering, 'in grote trekken overeen met de (...) Loterijwet'. Dat wil zeggen 'een verbod in beginsel met de mogelijkheid van vergunningen',

---

95. 'Memorie van toelichting, Wet op de kansspelen', *Handelingen der Staten-Generaal*, wet 7603, 1963-1964, nr.3, 6.

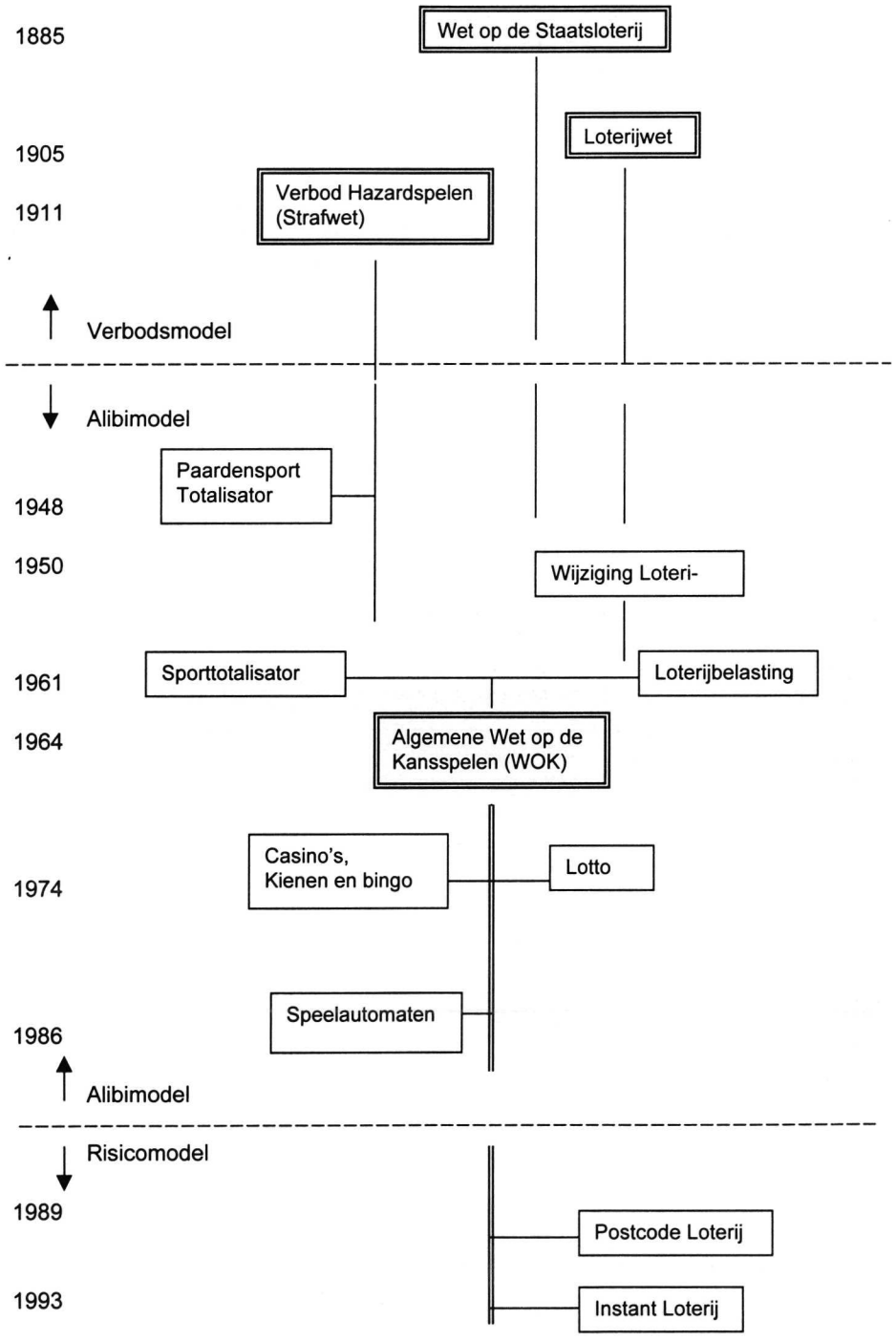
96. Volgens Artikel 1 van de Wet op de kansspelen is het verboden 'gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend'.

zoals deze structuur in het kader van de sporttoto al wordt omschreven. Het zijn dergelijke formuleringen, evenals het in vele toonaarden en met eigen accenten door volksvertegenwoordigers gebezigde begrip 'kanaliseren', die uitdrukking geven aan het alibimodel. Het kamerlid Baeten (KVP) geeft bijvoorbeeld de volgende beeldende omschrijving van de 'kanalisatiegedachte':

> De grondslag van het compromis schijnt mij toe te zijn, dat zij, die ruimhartig over kansspelen denken en zij, die in kansspelen grote zedelijke gevaren zien (...) het hierover eens zijn, dat er een zekere speelzin in brede lagen van de bevolking leeft en dat het verstandig is deze speelzin behoorlijk controleerbaar te kanaliseren om excessen te voorkomen. (...) Het kanaal moet instaat zijn de aanwezige hoeveelheid water te verwerken. Is het kanaal te smal, dan loopt het over, en krijgen we bijzonder ongewenste overstromingen. Is het te breed voor de beschikbare hoeveelheid water, dan wordt het te ondiep en daardoor onbevaarbaar. Vindt de aanwezige speelzin, een welhaast vaststaand gegeven in Nederland, geen passende bedding, dan zoekt zij uitwegen in excessen. Wordt het kanaal te breed, dan zullen andere belangen, die op de speelzin drijven: belangen van sport, cultuur volksgezondheid en maatschappelijk werk, onvoldoende diepte vinden en aan de grond lopen.[97]

De WOK bevat een integratie en aanpassing van diverse reeds bestaande wettelijke voorschriften voor kansspelen. Dit betekent niet dat de uiteenlopende speltypen voor de wet min of meer gelijk worden. Integendeel, het begrip 'kansspel' is in de WOK de noemer van een gedifferentieerde teller, die op dat moment vier titels bevat en die ieder naar verschillende markten verwijzen: de (Staats)loterij, de sportprijsvragen, de Paardensporttotalisator, en de samengestelde titel van prijsvragen en speelautomaten. Iedere titel bevat meer of minder vergaande voorschriften voor de exploitatie en het gebruik van de betreffende spelsoort. Het begrip 'kansspel' staat in een piramide van abstracties direct boven de afzonderlijke wetstitels. Het is de meest vergaande wettelijke abstractie, die op een uitgebreid en gevarieerd scala aan 'spelen' (een begrip van een nog hoger abstractieniveau) wordt toegepast. Maar over de afzonderlijke kansspelen leert het wettelijk kansspelbegrip weinig. Met het destilleren van een algemene overeenkomst verdwijnen de verschillen en bijzonderheden buiten beeld. Het begrip 'kansspel' geeft uitdrukking aan het streven naar een zekere uniformering in de wettelijke betekenis en behandeling van de onderscheiden speltypen. Vaker en zorgvuldiger dan voorheen zullen de speltypen ten opzichte van elkaar gemarkeerd en als een min of meer samenhangende maatschappelijke sector benaderd worden. *Figuur 4.1* geeft het wettelijke integratie- en uniformeringsproces schematisch weer.

97. 'Wet op de kansspelen', *Handelingen der Staten-Generaal*, wet 7603, 1963-1964, 278.



***Figuur 4.1**: Schematisch overzicht van de Nederlandse wetsgeschiedenis voor kansspelen.*

4.7 Verzelfstandiging en verstatelijking

Aan de hand van een historisch-sociologische analyse van de WOK van 1964 is in dit hoofdstuk de opkomst van de moderne wetgeving voor kansspelen besproken. Aan de orde was de eerste fase in de verzelfstandiging van de organisatie van kansspelen, namelijk het principe van de wetgeving. In de vorm van wetten worden kansspelen stuk voor stuk aan het nationale staatsgezag onderworpen. Deze wettelijke bemoeienis van de rijksoverheid met kansspelen heb ik aangeduid als de verstatelijking van kansspelen.

Het vormkenmerk van de verstatelijking is de *wettelijke vorm* die de organisatie van kansspelen aanneemt. De moderne democratische kansspelwetten maken een onderscheid tussen de posities van de regelgever, de exploitant en de deelnemer. In het verlengde hiervan omschrijven wetgevers de vorm waarin kansspelen aan het staatsgezag onderworpen zijn. Niet ieder willekeurig kansspel en ook niet de deelname, maar de openbare exploitatie is het object van de wet. In termen van het model van het verzelfstandigde spel richt de wetgever zich op de vormgeving van het bankspel, het spel tussen de regelgever en de ondernemer dat relatief los komt te staan van de beoefening van kansspelen (zie *figuur 1.2*). De taak van de overheid wordt nauwkeurig omschreven. De overheid neemt afstand van een rol als exploitant, en specialiseert zich als regelgever en toezichthouder. Dit leidt bij de loterijen tot een doel-middelen omkering van de externe 'goede doelen', die tot middelen voor de kansspelpolitiek worden. Inkomsten ten behoeve van het welzijn of de overheid zijn niet langer de eerste reden of legitimatie voor loterijen. Anders dan in de Gouden Eeuw en bij de oprichting van de Staatsloterij heiligt het doel de middelen niet meer.[98] De Loterijwet van 1905 veroordeelt de kansspelen bijvoorbeeld tot liefdadigheid om het winststreven van ondernemers en spelers te beperken. En de functie van de Staatsloterij verandert van die van een inkomstenbron voor de overheid in die van een reguleringsinstrument voor de loterijmarkt. De Staatsloterij wordt beschouwd als een gematigde en bonafide uitlaatklep voor de als onvermijdelijk ervaren goklust.

Het inhoudelijk kenmerk van de verstatelijking is het *verbod* op de exploitatie van kansspelen. In het perspectief van verzelfstandiging heb ik echter de constructieve kant van dit verbod benadrukt. Want op het verbod worden uitzonderingen gemaakt, voor zover de kansspelmarkt onvermijdelijk lijkt en voor zover kansspelen voor de spelers meer een doel op zichzelf vormen dan een middel tot verrijking zijn. Wetgevers maken daartoe een onderscheid tussen het expressieve spelen voor het plezier en het instrumentele spelen voor de opbrengst. Zij maken dit onderscheid in discussies over het spelkarakter van kansspelen. Voor negentiende eeuwse politici is dit een moeilijk maar belangrijk punt. In het spelkarakter zien zij een motief

98. Schama (1987, 313/339) stelt dat ter legitimering van materiële rijkdom in de Gouden Eeuw in de praktijk vaak een soort compensatie redenering wordt gevolgd. Dit kan het paradoxale resultaat hebben dat, om de schijn van hebzucht te vermijden, geld wordt uitgegeven in plaats van te sparen. Huisman en Koppenol (1991, 68) merken op dat Schama's stelling misschien opgaat voor de zestiende-eeuwer, die zijn speelzucht bedekt met het opgeven van een religieus of liefdadig vers, maar dat de ware calvinist hier doorheen ziet en het amorele loterijspel verwerpt. Het is bijvoorbeeld afgelopen met de grote gasthuisloterijen op het moment dat de invloed van calvinistische dominees groot genoeg is.

om kansspelen toe te staan, ondanks de grote bedenkingen die zij tegen het gokken koesteren. Het spelkarakter wordt tot een centrale grondslag voor de wetgeving voor kansspelen, zoals onder meer de commissie-Wiarda bij de formulering van de algemene WOK van 1964 benadrukt. De accentuering van het vermaak leidt in de Strafwet van 1911 tot een verbod op de als uiterst gevaarlijk beschouwde kansspelen bij de wedrennen en in de speelhuizen. Bij de loterijen wordt het spelen voor geld slechts in zeer beperkte mate toegestaan. En, zoals gezegd, de bestemming van de opbrengst voor 'goede doelen' en het 'algemeen belang' is bedoeld om de persoonlijke winstmotieven van organisatoren en spelers af te zwakken. Later worden aan de koppeling tussen kansspelen en maatschappelijke belangen de alibi's ontleend om het wettelijk stelsel van kansspelen uit te breiden, zoals in 1948 bij de Paardensporttotalisator en vooral in 1961 bij de Sporttotalisator. De ontwikkeling van het wettelijke kader *voor* kansspelen gaat op deze manieren samen met specifieke wettelijke definities *van* kansspelen. De precieze betekenis van een kansspel is wel steeds omstreden en afhankelijk van de (macht van) betekenisgevers, van de spelsoort en van de omstandigheden.

Deze kenmerken van de verstatelijking heb ik allereerst naar voren gebracht in termen van het verbodsmodel dat negentiende eeuwse politici voor de organisatie van kansspelen ontwikkelen. Zij willen kansspelen zo veel mogelijk met wettelijke verboden beperken. Voor een juiste interpretatie van deze verboden is het belangrijk om de achtergronden en consequenties ervan te kennen. Daarom besteedde ik hier de nodige aandacht aan. Van oudsher komen vele van de door negentiende eeuwse politici aangevoerde bezwaren en toegepaste verboden bijvoorbeeld al voor. Maar premoderne gokverboden zijn ingegeven door de soms destructieve effecten van het gokken op de omgeving. En de verboden treffen, indien het gokken wordt verboden, het gehele spel. Bij de moderne wetgeving daarentegen zijn de bezwaren tegen kansspelen ingegeven door een voortdurende zorg voor het welzijn van de deelnemers en een mogelijke belemmering van de maatschappelijke 'vooruitgang'. De verboden, die altijd van toepassing zijn, treffen daarbij niet het gehele kansspel. Het spel wordt opgesplitst in acceptabele vermaakselementen en verwerpelijke profijtelementen. Vanuit deze analyse valt het verbodsmodel uit de moderne wetgeving te begrijpen als een reguleringsstrategie die niet zozeer het gokken verbiedt alswel het gokken mogelijk maakt en omvormt in de richting van het kansspel als vermaak. Dit is ook een feitelijk effect van de verboden, blijkt uit het vervolg van de ontwikkeling. Na een periode waarin de overheid het verbodsmodel vooral tracht te sanctioneren en te perfectioneren tekent zich in de jaren vijftig van de twintigste eeuw een omslag af. Het wettelijke kansspelbestel wordt uitgebreid, allereerst met de Paardensporttotalisator en de Sporttotalisator. Voor deze uitbreidingen ontwikkelen wetgevers een organisatiemodel waarin zij de maatschappelijke functies van het kansspel voorop stellen. Deze strategie heb ik nader omschreven als het alibimodel, een impliciete beleidstheorie die wetgevers zelf aanduiden als 'de kanalisatiegedachte'.

Verstatelijking vormt een bijzondere dimensie in de verzelfstandiging van de kansspelsector. Deze sector wordt in dit proces aangepast aan de Nederlandse staat. De WOK legt in 1964 niet ineens en totaal de voorkeuren van wetgevers aan kansspelen op. Zij bevorderen soms ongewild de verzelfstandiging van kansspelen, door met het machtsmiddel van de wet grenzen rondom kansspelen aan te geven en zo mogelijk af te dwingen. Binnen die grenzen verdelen zij de bevoegdheden om kansspelen te exploiteren. De vergaande verboden impliceren een ongekende bescherming van de wel toegestane varianten van kansspelen, die dus

sterk afhankelijk raken van de wet. Dit leidt tot een zekere juridificering van kansspelen, waarbij organisatoren aan de wet strategieën kunnen ontlenen om kansspelen te exploiteren. Zij kunnen bijvoorbeeld het openbare karakter van een speelgelegenheid ontkennen of het behendigheidskarakter benadrukken, zoals bij het roulette, waardoor de WOK er niet op van toepassing is. Omgekeerd kunnen exploitanten proberen om bijvoorbeeld obligaties te slijten onder het mom van een kansspel. Zij proberen dan het speculatieve karakter van een spelvorm te ontkennen. Dit spel kan daardoor onder het regime van de WOK gebracht worden, zoals bij de zogenaamde 'briefjesbedrijven'.

De WOK is het resultaat van een lang, zich steeds weer herhalend proces van grensverkenningen, reacties op en aanpassingen aan gewijzigde omstandigheden, binnen en buiten de kansspelen. Wettelijke voorschriften geven uitdrukking aan het spanningsveld tussen de dominante ideologie over de ideale samenlevingsorde en de markt van kansspelen. Wetgevers stellen vaak hoge eisen aan de organisatie van kansspelen, maar zij kunnen een organisatiemodel niet volledig afdwingen. De wet is zo beschouwd evenzeer een gevolg van als bepalend voor de markt van kansspelen.

De voornaamste conclusie is dat de wet een grondslag oplevert voor de exploitatie van kansspelen voor het vermaak en tot op zekere hoogte dus tegemoet komt aan de economische belangen van deze markt, al is dit niet het voornaamste doel van wetgevers. Deze bevinding sluit aan bij een meer algemene conclusie van Siep Stuurman in een beschouwing over de functies van de staat: 'De mate waarin de staat de kapitalistische verhoudingen in feite stabiliseert is resultaat en niet uitgangspunt van het politieke proces'.[99] Ter verklaring van de verstatelijking moet daarom niet alleen op de markt voor kansspelen worden gelet, maar ook op het systeem van wetgeving zelf. De nationale en overkoepelende WOK is de resultante van een omvattend proces van staatsvorming, en levert daar tegelijk een bijdrage aan.

In dit hoofdstuk heb ik een begin gemaakt met de beantwoording van de vraag naar de organisatie van de Nederlandse kansspelsector, de tweede hoofdvraag van dit boek. Daarvoor ben ik teruggegaan naar de negentiende-eeuwse politiek voor kansspelen, omdat daarin de grondslagen van de kansspelsector te vinden zijn. Bij de binding van kansspelen aan de nationale staat wordt de organisatorische speelruimte bepaald door twee strategieën. Enerzijds is er het verbod op als meer instrumenteel beschouwde kansspelen. Anderzijds wordt minimaal toegegeven aan de (illegale) markt van als meer expressief beschouwde kansspelen. In de geschiedenis van de wetgeving voor kansspelen vindt een accentverschuiving plaats in de toepassing van deze strategieën. De overheid lijkt steeds meer en gemakkelijker toe te geven aan de markt voor kansspelen. Daardoor lijkt sprake van een tegenstrijdige ontwikkeling. Maar beide strategieën scherpen het onderscheid tussen als meer of minder instrumenteel beschouwde kansspelen aan. Wetgevers onderstrepen aan de ene kant de noodzaak van het verbod door het gevaar van instrumentele motieven van spelers te benadrukken. En voorzover zij toegeven aan de markt relativeren zij, aan de andere kant, de instrumentele motieven van spelers en wijzen zij op de onbedoelde gevolgen van het verbod. In het volgende hoofdstuk richt ik mij op de strategieën die worden toegepast om de kansspelsector tegen deze achtergrond uit te breiden.

99. S. Stuurman, *De labyrintische staat. Over politiek, ideologie en modernitelt*, Amsterdam, SUA, 1985, 55.