

VERKEERD GOKKEN
Oriënterend onderzoek naar aard en
omvang van illegale kansspelen in
Nederland

- eindrapport -

Den Haag /Amsterdam, januari 2001

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het College
van toezicht op de kansspelen en het Nederlands
Kansspel Platform.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	
Excerpt	I
Summary	
<i>Deel I</i>	
1 Inleiding.....	1
1.1 Onderzoek naar illegale kansspelen.....	1
1.2 Doelstelling.....	2
1.3 Afbakening	3
1.4 Onderzoeksvragen	7
1.5 Onderzoeksmethode	8
1.6 Reikwijdte van de uitkomsten	9
1.7 Leeswijzer.....	10
2 Terugblik op de ontwikkeling van het aanbod van kansspelen	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Aanbod en regulering	13
2.3 Casinospelen.....	14
2.4 Commerciële bingo.....	16
2.5 Wedden op paarden	17
2.6 Lotto, toto en loterij-achtigen	18
2.7 Nieuw beleid voor verruiming van het legale aanbod	19
3 Methode en verantwoording	21
3.1 Het probleem	21
3.2 Bronnen en methoden.....	22
3.3 Onderzoeksontwerp en systematiek.....	28
3.4 De vier deelonderzoeken	29
<i>Deel II</i>	
4 Casinospelen	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Speelcasino's en casinospelen	34
4.3 Legaal of illegaal	36
4.4 Illegale casino's in de praktijk.....	39
4.5 Exploitanten en personeel.....	42
4.6 Bezoek	43
4.7 Spreiding.....	44
4.8 Spelopbrengst	44

5	Commerciële bingo.....	47
5.1	Het spel.....	47
5.2	Legaal of illegaal.....	49
5.3	Vormen van illegale bingo in de praktijk.....	51
5.4	Spelers.....	53
5.5	Spreiding.....	54
5.6	Omvang.....	55
5.7	Omzet en opbrengst.....	56
6	Wedden op paarden.....	59
6.1	Het spel.....	59
6.2	Legaal of illegaal.....	60
6.3	Vormen van illegaal wedden in de praktijk.....	60
6.4	Aanbieders.....	62
6.5	Spelers.....	63
6.6	Spreiding.....	64
6.7	Omvang.....	64
6.8	Omzet en opbrengst.....	65
7	Lotto, toto en loterij-achtigen.....	67
7.1	Het spel.....	67
7.2	Legaal of illegaal.....	68
7.3	Vormen in de praktijk.....	69
7.4	Aanbieders.....	70
7.5	Spelers.....	71
7.6	Spreiding.....	71
7.7	Omvang.....	71
7.8	Omzet.....	72
<i>Deel III</i>		
8	Samenvatting en discussie.....	73
8.1	Overzicht van aard en omvang van illegale kansspelen: samenvatting.....	74
8.2	Neveneffecten.....	76
8.3	Legale kansspelen en het illegale circuit: substituten ?.....	80
8.4	Aspecten van handhaving.....	83
8.5	Aanbevelingen.....	85
Bijlage 1 : Gebruikte afkortingen..... 89		
Bijlage 2 : Geraadpleegde literatuur..... 91		
Bijlage 3 : Jurisprudentie illegaal gokwezen..... 95		
Bijlage 4 : Aanpassing van het onderzoeksplan..... 107		

VOORWOORD

Met een zekere regelmaat staan illegale kansspelen in de publieke belangstelling. Sommige daarvan, zoals de Golden Ten-casino's zijn, met de nodige inspanningen van politie, justitie en bestuur, uiteindelijk grotendeels van het toneel verdwenen. Wat minder in de publiciteit staan de illegale kansspelen die *niet* van het toneel zijn verdwenen. Er blijken verschillende varianten van kansspelen te bestaan die, hoewel verboden bij de Wet op de kansspelen, in Nederland worden aangeboden. Dit gebeurt soms openlijk door exploitanten die een aanzienlijke spelersgroep weten te bereiken.

Een dergelijk aanbod van illegale kansspelen past niet goed bij de bedoelingen van de overheid, die een regulerend en kanaliserend beleid met betrekking tot de kansspelen voert.

In opdracht van het College van toezicht op de kansspelen en de aanbieders van legale kansspelen, verenigd in het Nederlands Kansspel Platform, heeft Ernst & Young Forensic Services een onderzoek uitgevoerd naar aard en omvang van enkele illegale kansspelen die in Nederland worden aangeboden.

Voor het onderzoek is informatie ingewonnen bij een groot aantal personen en instellingen. Graag bedanken we hen voor de (soms vele) tijd en moeite die zij voor de onderzoekers hebben vrijgemaakt.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, die bestond uit:

De heer mr. A. Herstel	Onafhankelijk voorzitter
De heer mr. C.G.J. Rutten	Gemeente Breda
De heer mr. P. Vogelzang	Regiopolitie Utrecht
De heer C.A. Bakker *	Regiopolitie Utrecht
De heer dr. Ir. H.P.M. Kivits	Holland Casino
De heer J. Paauw *	Holland Casino
De heer drs. T. Veenstra	Stichting de Nationale Sporttotalisator
Mevrouw mr. C. Ockhorst *	Stichting de Nationale Sporttotalisator
De heer drs. G.H. van Eggerschot	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
De heer mr. dr. J.C. van 't Veer *	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
De heer prof. dr. H. van der Bunt	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC
Mevr. drs. A. Daalder *	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC
De heer mr. G.B. Raaphorst	Ministerie van Justitie
De heer mr. M.J. Kuipers *	Ministerie van Justitie
De heer mr. R.J. Manschot	College van toezicht op de kansspelen

Mevrouw drs. M.W.M. Vos-van Gortel *	College van toezicht op de kansspelen
De heer mr. E.A. van Vondelen	College van toezicht op de kansspelen
De heer drs. P.J.A.M. Geertsen (secretaris)	College van toezicht op de kansspelen
De heer drs. B.M. van Waterschoot *	College van toezicht op de kansspelen

(* plaatsvervangend leden)

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. M. Donker, dr. F. van Gemert en drs. G.H.J. Homburg (projectleiding).

Vanuit Ernst & Young Forensic Services is prof. dr. B. Hoogenboom in de slotfase inhoudelijk bij het onderzoek betrokken geweest. De eindverantwoordelijkheid berust bij prof. mr. dr. C. Schaap, directeur Ernst & Young Forensic Services.

Den Haag/Amsterdam, januari 2001

EXCERPT

In opdracht van het College van toezicht op de kansspelen en het Nederlands Kansspel Platform (NKP), waarin een aantal legale exploitanten is verenigd, heeft Ernst & Young Forensic Services een onderzoek uitgevoerd naar aard en omvang van illegaal gokken in Nederland. In verband met problemen bij de dataverzameling binnen deze sector, die zich gedeeltelijk in het verborgene afspeelt en die zich moeilijk in registraties en administraties laat vangen, heeft het onderzoek een oriënterend karakter gekregen.

Het onderzoek was gericht op:

- illegale casino's;
- commerciële bingo;
- illegaal wedden op paarden;
- illegale lotto-, toto- en loterij-achtigen.

Deze vier vormen van illegaal gokken zijn samen goed voor een bruto spelopbrengst (inzetten verminderd met prijzengeld) van naar schatting enkele honderden miljoenen gulden per jaar.

Dit onderzoek geeft aan dat er in Nederland vijftig illegale casino's bestaan, verspreid over het hele land. Tien jaar geleden waren er circa honderd, maar nadat de Hoge Raad Golden Ten als (verboden) kansspel heeft aangemerkt is het aantal gedaald tot het huidige niveau, dat voor zover bekend al enige jaren stabiel is. De vijftig illegale casino's worden elk gemiddeld door enkele tientallen tot circa negentig spelers per dag bezocht. Zij realiseren, zo mag op basis van dit onderzoek worden aangenomen, gezamenlijk een bruto spelopbrengst van driehonderd miljoen gulden per jaar.

Er zijn enkele tientallen gelegenheden waar dagelijks of bijna dagelijks op commerciële wijze bingo wordt aangeboden. Deze bingo-bijeenkomsten worden elk door honderden spelers per avond (of middag) bezocht. Daarnaast zijn er tenminste honderd gelegenheden waar grootschalige wekelijkse bingo-bijeenkomsten worden belegd, die de omvang van een klein kansspel, zoals bedoeld in de Wet op de kansspelen, te boven gaan. Met de commerciële bingo wordt een bruto spelopbrengst van naar schatting 45 miljoen gulden per jaar gerealiseerd.

Het illegaal aannemen van weddenschappen op paarden is in de afgelopen jaren, net als het legale circuit, in omvang afgenomen. Er zijn enkele honderden spelers en circa acht aanbieders, die samen een bruto spelopbrengst van naar schatting 440.000 gulden per jaar realiseren.

Over de illegale lotto-, toto- en loterij-achtigen is in het onderzoek weinig informatie verzameld. Voor zover bekend zijn de stadslotto's en de illegale toto, die door vier tot acht organisaties worden aangeboden, samen goed voor enkele duizenden spelers per week. Voor de bruto spelopbrengst kan alleen een indicatie met een ruime bandbreedte worden gegeven van 50 tot 200 miljoen gulden per jaar.

De schattingen wijzen op een relatief grote omvang van het illegale aanbod ten opzichte van het vergelijkbare legale aanbod van kansspelen:

spelsoort	Bruto spelopbrengst van het illegale aanbod per jaar (fl.)	Bruto spelopbrengst van het legale aanbod per jaar (fl.)
casinospelen	300 miljoen	444 miljoen
bingo	45 miljoen	27 miljoen
Wedden op paarden	440.000	27,1 miljoen
Lotto, toto, loterij	50-200 miljoen	147,5 miljoen (lotto en toto)

Het illegale gokcircuit staat per definitie niet, zoals het legale aanbod, onder toezicht van de overheid. De exploitanten van de illegale kansspelen ondernemen geen activiteiten om gokverslaving in te dammen; ze bieden daarentegen een vluchthaven voor gokkers, die niet meer in het legale circuit terecht kunnen of willen. Hierdoor wordt de effectiviteit van het gokverslavingsbeleid van de legale aanbieders ondergraven. De grote bedragen die met de exploitatie gemoeid zijn maken de sector aantrekkelijk voor personen met een criminele achtergrond. Er zijn dan ook indicaties voor de verwevenheid van delen van het illegale gokcircuit met ernstige vormen van criminaliteit.

Door problemen bij de bewijslast in verband met de ingewikkeldheid van die bewijslast, in verband met het ontbreken van specialisten en door een lage prioriteit voor de handhaving kunnen veel van de speelgelegenheden soms langdurig en tamelijk openlijk opereren.

De uitkomsten van het onderzoek geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Met betrekking tot het kansspelbeleid mag de overheid er niet uitsluitend op vertrouwen dat een vergroting van het legale aanbod van kansspelen de wind uit de zeilen van het illegale aanbod zal nemen. Om het illegale aanbod te bestrijden is daarnaast een effectieve handhavingsstrategie nodig.
- De bestrijding van het illegale gokcircuit moet door een gezamenlijke en integrale aanpak door politie, justitie en bestuur plaatsvinden. Zonder een integrale aanpak zijn de effecten van een handhavingsbeleid hooguit tijdelijk en dreigen de exploitanten van

illegale kansspelen over een langere adem te beschikken dan de afzonderlijke overheidsinstellingen.

- Om kennis over de aanpak van illegale kansspelen te bundelen moet een kenniscentrum worden ingericht. Het expertisecentrum bundelt kennis over de handhaving, coördineert de handhaving, adviseert de betrokken partijen over beleid en uitvoering, bestuurlijk en strafrechtelijk, repressief en preventief en kan tevens fungeren als meldpunt voor signalen over illegale kansspelen van burgers, politie, bestuur en legale exploitanten.
- Het huidige kansspelcriterium in de Wet op de kansspelen belemmert de handhaving. Het is wenselijk om het criterium te verruimen en alle kans- of behendigheids spelen waarin een toevalsgenerator wordt gebruikt onder het regime van de wet te brengen.
- De opkomst van grootschalige commerciële bingo's is in strijd met de geest van de Wet op de kansspelen, soms ook met de letter. Om de mogelijkheden tot het organiseren van kleinschalige bingo's door verenigingen als klein kansspel open te houden, moeten de bepalingen in de wet aangescherpt worden, in termen van het aantal bijeenkomsten en het aantal deelnemers. Als alternatief voor een intensieve handhaving staat ter overweging om de grootschalige bingo uit het regime voor kleine kansspelen te lichten en onder een vergunningstelsel te brengen, zoals dat geldt voor de casinospelen.

Deel I

1 INLEIDING

1.1 Onderzoek naar illegale kansspelen

Kansspelen, getypeerd als spelen waarbij de bepaling van de winnaars geschiedt op basis van een kansbepaling waarop de meerderheid van de spelers geen overwegende invloed kan uitoefenen, zijn van alle tijden. Ze zijn aantrekkelijk, omdat met de inzet van geld of goederen zonder grote inspanning een opbrengst kan worden verworven die de inzet verre overtreft. Deze aantrekkelijkheid is ook verraderlijk. Toen Feodor M. Dostojewski in het midden van de vorige eeuw de tekst van zijn roman *De speler* (1868) dicteerde, was hij al tot het inzicht gekomen dat kansspelen niet alleen door het bekende onzekerheidsmoment, maar ook door een inherente ongelijkheid worden gekenmerkt: dat wat gewonnen wordt kan wel weer worden ingezet om te verliezen, maar het verlorene kan nooit worden gebruikt om te winnen.

Het verlies dat gemakkelijk kan worden geleden, de winst zonder inspanning en, belangrijker, de illusie van een nabije winst die al het eerdere verlies goed kan maken hebben tot een behoefte aan regulering geleid. Deze heeft soms de vorm van een verbod aangenomen, soms van een beleid ter bestrijding van excessen en soms van toelating van kansspelen, zodanig dat de kans op schadelijke effecten geminimaliseerd wordt. Bij dergelijke schadelijke (neven-) effecten moet gedacht worden aan gokverslaving, het spelen met ‘zwart’ geld, c.q. geld van criminele herkomst (al dan niet in de vorm van met gokverslaving samenhangende verwervingscriminaliteit), het ontbreken van Meldingen Ongebruikelijke Transacties (MOT), het aanbieden van niet-integere spelen en het optreden van niet-integere spelaanbieders.

In Nederland is het bieden van gelegenheid tot deelname aan kansspelen verboden, tenzij hiervoor een vergunning krachtens de Wet op de kansspelen (Wok) is verleend. Met de Wok van 1964 en de achtereenvolgende wijzigingen hierop beoogt de overheid het aanbod van kansspelen te reguleren en de spelvraag te kanaliseren.

Het kanaliseren van de spelvraag houdt in dat de behoefte aan kansspelen wordt onderkend en zodanig in banen geleid dat risico's zoveel mogelijk worden vermeden.

De regulering verwijst naar de exploitatie van kansspelen onder regie van de overheid, in het bijzonder de plaatsen waar en de condities waaronder kansspelen regulier kunnen worden aangeboden en benut (Van de Bunt, 1994: 40). Een onderdeel van de regulering is dat een aanzienlijk deel van de opbrengsten uit de exploitatie van kansspelen aan de staat of aan maatschappelijke doelen toevalt. Hiervoor is onder andere een apart belastingregime ingevoerd (Wet op de kansspelbelasting Wet Ksb). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de aanbieders van kansspelen zich kunnen verrijken.

Over het kansspelbeleid van de Nederlandse overheid wordt wel opgemerkt dat het gebaseerd is op de premisse dat een legaal aanbod van kansspelen de wind uit de zeilen neemt van een illegaal aanbod, een premisse van complementariteit en communicerende vaten (Van 't Veer, 1998: 237; Schalken, 1990: 5).

Het over de jaren toegenomen legale aanbod heeft er in Nederland echter niet voor gezorgd dat het illegale aanbod is verdwenen. Uit de jurisprudentie, de wetenschappelijke literatuur en berichten in de media blijkt dat er daarnaast een gevarieerd aanbod van illegale kansspelen is, met een zekere mate van attractiviteit voor organisatoren en spelers.

Exploitanten van illegale kansspelen onttrekken zich aan de regulering door de overheid en kunnen, doordat zij zich weinig aan hoeven trekken van beperkende bepalingen die aan exploitanten van legale kansspelen zijn opgelegd, oneerlijke concurrentievoordelen realiseren.

Het College van toezicht op de kansspelen is onder andere ingesteld om toezicht te houden op de vergunninghouders van landelijke kansspelen. Vanuit zijn adviesfunctie, onder andere met betrekking tot het gehele kansspelbeleid, heeft het College ook oog voor de ontwikkelingen in het illegale aanbod. Het bestaan van illegale aanbieders vormt immers een ernstige bedreiging voor dat kansspelbeleid.

De legale aanbieders van kansspelen, verenigd in het Nederlands Kansspel Platform (NKP), ervaren het illegale circuit als uitermate schadelijk voor de deelnemers aan de kansspelen en voor het imago van de branche en zijn van mening dat zij oneigenlijk beconcurrereerd worden, hetgeen tevens met zich meebrengt dat de opbrengsten die bestemd zijn voor goede doelen onnodig lager zijn dan bij afwezigheid van illegaal aanbod.

Het College en het NKP streven samen naar een meer uitgewerkte visie ten aanzien van een doelmatige handhaving van de Wet op de Kansspelen en een effectieve aanpak van het illegale gokcircuit. Zij hebben opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren, dat bouwstenen voor een dergelijke visie aanreikt.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is een beeld te geven van aard en omvang van aangeboden illegale kansspelen in Nederland. Daarbij dient wat betreft de aard in kaart te worden gebracht welke typen kansspelen op welke manieren worden aangeboden.

Ten aanzien van de omvang moet het onderzoek inzicht verschaffen in het aantal gelegenheden waar deze worden aangeboden alsmede een schatting van de omvang van de omzet en de spelopbrengsten. De bevindingen van het onderzoek en de analyse van de resultaten dienen het voor de betrokken overheidsinstanties, zoals het Ministerie van Justitie, de gemeen-

ten en het Openbaar Ministerie, mogelijk te maken om beleid te ontwikkelen voor het tegengaan of zoveel mogelijk beperken van het aanbod van illegale kansspelen.

1.3 Afbakening

Voor de bepaling van de illegaliteit van kansspelen wordt aangesloten bij de Wet op de Kansspelen (Wok) en de Wet op de Kansspelbelasting (Wet Ksb).

Als *legale kansspelen* beschouwen we kansspelen waarvoor een vergunning ingevolge de Wok is afgegeven. *Illegale kansspelen* zijn kansspelen waarvoor geen vergunning is afgegeven.

Naast de legale en de illegale kansspelen zijn er spelen waarvan niet duidelijk is of ze als kansspel moeten worden aangemerkt. Het gaat daarbij om het veelbesproken onderscheid tussen behendigheids spelen en kansspelen (zie onder andere Moerland en Van 't Veer, 1996; Wagenaar en Keren, 1985; Wagenaar, 1994). Behendigheids spelen vallen niet onder het regime van de Wok. Dit biedt aan een exploitant mogelijkheden om zich aan de bepalingen van de Wok te onttrekken, indien hij een door hem aangeboden spel als behendigheids spel kan presenteren. Indien er in werkelijkheid sprake is van een kansspel, wordt het beperkende en regulerende overheidsbeleid ontdoken. Deze situatie doet zich in de praktijk onder andere voor bij casinospelen; er zijn talrijke varianten ontwikkeld van het traditionele roulettespel die als behendigheids spel worden gepresenteerd. Te denken valt aan pseudo-roulettespelen als Golden Ten en EuroObs Game.

De definitie van het kansspelbegrip is in de jurisprudentie nader ingevuld. Aanvankelijk werd voor het bewijs een gedegen observatie van het spelersgedrag, het spelverloop en de spelomstandigheden vereist. Later is ook een op theoretische spelanalyse gebaseerd bewijs geaccepteerd en heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de rechter tot bewijs kan komen op basis van getuigen en deskundigen met betrekking tot het spel en de wijze waarop dit in het algemeen wordt gespeeld.

Deze jurisprudentie lost het probleem van de illegaliteit niet geheel op, omdat exploitanten voor een vlucht naar voren kiezen door steeds nieuwe varianten van de spelen te ontwikkelen. Daardoor zal steeds opnieuw in een gerechtelijke procedure bewezen moeten worden of deze kansspelen als een illegaal kansspel kunnen worden aangemerkt.

Dergelijke spelen, die sterk op kansspelen lijken, maar juridisch (nog) niet als zodanig zijn aangemerkt, noemen we *omstreden spelen*.

Illegale kansspelen in het onderzoek

Het onderzoek is op het *illegale aanbod van kansspelen* gericht. Daarnaast richt het onderzoek zich op de *omstreden kansspelen*. We vatten zowel de illegale als de omstreden kansspelen samen onder de term *illegale kansspelen*. Dat houdt in dat we geen strikt juridische definitie van kansspelen gebruiken; die zou de omstreden kansspelen uitsluiten. Het insluiten van de omstreden kansspelen heeft vooral betekenis bij illegale casino's en bij illegale c.q. commerciële bingo.

Voor het onderzoek is een verdere beperking aangebracht. Daarbij zijn pragmatische en beleidsmatige argumenten gebruikt. De pragmatische argumenten vloeien voort uit de beschikbaarheid van andere lopende of recent afgesloten onderzoeken, waarmee een goed beeld van deelterreinen kan worden gevormd. Hierdoor vallen kansspelen via de nieuwe media en het gokken op speelautomaten af. De beleidsmatige argumenten hebben betrekking op de relatie van de legale en illegale kansspelen. Het onderzoek is voornamelijk gericht op illegale kansspelen die legale kansspelen naar aard beconcurreren.

Dit heeft geleid tot een selectie van de volgende categorieën kansspelen die in het onderzoek worden betrokken:

- casinospelen;
- commerciële bingo;
- wedden op paarden;
- lotto, toto en loterij-achtigen.

Buiten het onderzoek blijven daarmee:

- bedrijfsacties;
- piramidespelen;
- kansspelen die via nieuwe media worden aangeboden;
- straatspelen als balletje-balletje (die meer van oplichting dan van kansspelen weghebben);
- illegale kansspelen die in besloten kring worden aangeboden;
- gokken via speelautomaten.

Tenslotte zijn er nog vier aanvullende criteria van toepassing.

Er is voor gekozen om uitsluitend aandacht te besteden aan illegale kansspelen waarbij de deelnemers *geld* inzetten. Kansspelen om niet vallen buiten het onderzoek. Ten opzichte van dergelijke kansspelen is inmiddels een gedoogsituatie ontstaan¹.

¹ Door het kabinet wordt, blijkens een door het ministerie van justitie op 10 november 2000 uitgebracht persbericht, over de gratis kansspelen opgemerkt dat zelfregulering door de branche een geschikt instrument is deze kansspelen op een legale en verantwoorde wijze als promotiemiddel te gebruiken.

De in het onderzoek bedoelde spelvormen moeten *bedrijfsmatig of structureel* worden aangeboden. Incidenteel aangeboden kansspelen vallen dus buiten het onderzoek.

De aanbieders moeten in de *openbaarheid* treden. Kansspelen in besloten kring (zoals een WK-pool of een Tourtoto onder collega's in een arbeidsorganisatie) vallen buiten het onderzoek.

Tenslotte zijn kansspelen die zich uitsluitend op *etnische minderheidsgroepen* richten niet expliciet in het onderzoek betrokken. Dit houdt in dat hier niet specifiek naar gezocht is. Wel is de mogelijkheid opengehouden om aandacht aan dergelijke kansspelen te besteden, indien zij tijdens het onderzoek als nevenproduct van de overige onderzoeksactiviteiten zouden worden getraceerd. Uiteindelijk heeft dit geen resultaat opgeleverd.

Het onderzoek is daardoor gericht op illegale (inclusief omstreden) vormen van:

Casinospelen

Voor dit onderzoek beschouwen we als illegale casinospelen roulette en rouletteachtigen, en (varianten op) poker en Black Jack (eenentwintigen), die in illegale casino's worden aangeboden. Een illegaal casino is een gelegenheid, niet zijnde een vestiging van Holland Casino, waar casinospelen worden aangeboden en die deelneemt aan het economisch verkeer, dat wil zeggen: voor een groter publiek als casino kenbaar naar buiten treedt (door een aanduiding op de gevel, door inschrijving bij de Kamer van Koophandel, door vermelding in Gouden Gids of telefoonboek, door advertenties in diverse media, via gerichte mailings en dergelijke).

De zogenaamde achterkamertjescasino's, gelegenheden die zich op een in omvang beperkte (veelal etnische) spelersgroep richten (in de orde van grootte van enkele personen per avond) en die niet in de openbaarheid treden, vallen buiten het onderzoek.

Commerciële bingo

Door de wetgever wordt het spel bingo, of kienen, gezien als een zogenoemd klein kansspel, bedoeld voor verenigingen die de verenigingskas willen aanvullen. De wet stelt als voorwaarden dat de vereniging minstens drie jaar bestaat, dat het doel van die vereniging niet is het organiseren van kansspelen en dat aan de gemeente gemeld wordt dat er een bingo wordt georganiseerd. De te winnen prijzen zijn aan een maximum gebonden. Het totale prijzenpakket mag niet meer bedragen dan fl. 2.800,- per bijeenkomst met een maximale hoofdprijs van fl. 700,- per spelronde.

Bingo's kunnen op verschillende manieren illegaal zijn: door het ontlopen van de meldingsplicht, doordat de bingo feitelijk de belangrijkste activiteit van de organiserende vereniging is of doordat het prijzengeld de maxima overstijgt. Dit maakt het aanleggen van een criterium voor illegaliteit lastig. Het meest beleidsrelevant is in onze ogen het criterium *commercialiteit*, waarmee niet zozeer bij de letter, maar bij de geest van de Wok wordt aangesloten. Ille-

galiteit zoeken we dan vooral in de mate waarin bingo's steeds frequenter, steeds grootschaliger en steeds commerciëler geëxploiteerd worden.

Het zal duidelijk zijn dat we voor deze vorm van afbakening een beroep moeten doen op de keuze voor omstreden kansspelen als onderdeel van de illegale kansspelen. De commerciële bingo is volgens de letter van de wet niet altijd illegaal, maar wel omstreden door de strijdigheid met de geest van de wet.

Wedden op paarden

Legaal wedden op paarden kan bij Autotote. Alle andere vormen van het aannemen van weddenschappen op de uitslagen van paardenkoersen, zoals bookmaken, zijn in Nederland niet toegestaan. In het onderzoek wordt het wedden op paarden meegenomen indien de aanbieders niet in besloten kring opereren.

Lotto, toto en loterij-achtigen

Illegale of stadslotto is een illegale vorm van loterij, waarbij door een niet-vergunninghoudende exploitant deelnameformulieren worden uitgegeven. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van de trekking van de legale lotto.

Bij een *toto* kan worden gewed op de uitslagen van sportwedstrijden. In Nederland is dat alleen toegestaan bij de officiële toto, georganiseerd door de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS). Andere aanbieders van een (sport) toto zijn dus per definitie illegaal. In het onderzoek worden deze meegenomen indien de aanbieders niet in besloten kring opereren.

Onder *loterij-achtigen* worden tevens instantloterijen, ook wel krasloterijen genoemd, verstaan. De formele vergunninghouder is de Stichting Nationale Instant-Loterij (NIL). De feitelijke organisatie geschiedt door de SNS.² Andere aanbieders van een instantloterij zijn dus per definitie illegaal. In het onderzoek worden deze spelen meegenomen indien de aanbieders niet in besloten kring opereren.

Er zijn spelvormen die verschillende loterij- en lottospelen, waaronder buitenlandse, combineren. Zij worden aangeboden door niet-vergunninghoudende exploitanten. Het is van meet af aan de bedoeling geweest om dergelijke spelvormen in het onderzoek te betrekken. Er is echter geen empirisch materiaal over gevonden, hetgeen te wijten kan zijn aan de onderzoeksmethoden, die niet bij het verschijnsel passen, of aan een relatief beperkte omvang van het verschijnsel. In ieder geval is duidelijk geworden dat deze spelvorm in de praktijk wel bestaat, zoals moge blijken uit een case in het jurisprudentie-overzicht in bijlage 3.

² De NIL en de SNS zijn per 1 januari 2001 gefuseerd.

1.4 Onderzoeksvragen

De volgende vragen vormen de leidraad voor het onderzoek:

1 Welke illegale kansspelen worden in Nederland aangeboden?

Eerder is aangegeven dat het antwoord op deze vraag voor dit onderzoek wordt beperkt tot vier categorieën spelen, te weten de casinospelen (in het bijzonder roulette- en roulettechtingen en kaartspelen als blackjack en blackjackachtigen en poker en pokerachtigen), bingo, het wedden op paarden en de lotto-, toto- en loterijachtigen.

2 In welke omvang worden deze illegale kansspelen aangeboden?

Deze onderzoeksvraag betreft het aantal gelegenheden waar de illegale kansspelen worden aangeboden. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het aantal deelnemers per categorie illegaal kansspel en de bedragen die met de organisatie van de illegale kansspelen gemoeid kunnen zijn.

3 Waar worden deze illegale kansspelen aangeboden?

Het onderzoek moet duidelijk maken of, en zo ja hoe, het aanbod van illegale kansspelen over Nederland verspreid is, zowel ruimtelijk (landsdelen, provincies) als naar verstedelijkingsgraad (grote steden, middelgrote steden, platteland). Zo mogelijk moet er een relatie worden gelegd tussen de spreiding van het legale aanbod en de spreiding van het illegale aanbod. Daarmee kunnen indicaties worden verkregen over de mate waarin legale en illegale kansspelen elkaar aanvullen of beconcurreren.

4 Welke organisaties en (groepen van) personen zijn betrokken bij het aanbieden van illegale kansspelen (gespecificeerd naar spelsoort en plaats van aanbod)?

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de mate van een eventuele samenhang of samenwerking tussen aanbieders van een spelsoort of zelfs meerdere spelsoorten. Het is de vraag of er organisaties van aanbieders actief zijn, die al dan niet bij andere soorten illegale activiteiten betrokken zijn.

5 Welke bedragen gaan er per illegaal kansspel in Nederland om?

Er moet een zo goed mogelijke schatting worden gemaakt van de omzet en de spelopbrengst van illegale kansspelen. De omzet is de totale inleg bij een kansspel. De bruto spelopbrengst

bestaat uit de totale inleg minus het uitgekeerde prijzengeld. De netto spelopbrengst is de bruto spelopbrengst verminderd met de exploitatiekosten en geeft dus de winst voor de exploitant weer.

6 In welke mate zijn illegale en legale kansspelen substituten voor elkaar?

Voor het effect van beleidsmatige interventies is het belangrijk om te weten in hoeverre de beschikbaarheid en toegankelijkheid van legale kansspelen invloed heeft op het deelnemen aan illegale kansspelen en vice versa. Het onderzoek moet bouwstenen aanleveren voor de hypothese dat er sprake is van communicerende vaten, of dat er juist een autonome belangstelling voor illegale kansspelen is, die moeilijk met een vergroot aanbod van legale spelen tegengegaan kan worden.

7 Welke neveneffecten hebben illegale kansspelen?

Er kunnen verschillende redenen worden aangevoerd voor het terugdringen van illegale kansspelen. Illegale kansspelen zorgen immers voor ongewenste effecten, zoals normvervaging (indien de overheid niet in staat is om illegaliteit te beteugelen), onvoldoende toezicht op een eerlijk verloop van kansspelen, gokverslaving en daarmee samenhangende verwervingscriminaliteit, het inzetten van geld door criminelen zonder dat er meldingen in het kader van de Wet MOT worden gedaan, derving van belastinginkomsten, verlies aan inkomsten voor legale exploitanten en betrokkenheid van niet-integere spelaanbieders.

1.5 Onderzoeksmethode

Het illegale aanbod van kansspelen vormt een breed en moeilijk toegankelijk onderzoeksterrein, waarover kennis en inzichten veeleer verspreid en gefragmenteerd dan gebundeld en gestructureerd aanwezig zijn.

Er zijn verschillende bronnen:

- soms is kennis door organisaties min of meer expliciet verzameld (bijvoorbeeld door legale aanbieders van kansspelen, door de toezichthouders of door onderzoekers die zich langere tijd met het thema bezighouden);
- soms is er ad hoc gegevensverzameling (bijvoorbeeld in opsporingsonderzoeken van de politie of Bijzondere Opsporingsdiensten);
- soms is er kennis die als bijproduct van dagelijkse werkzaamheden bij functionarissen bekend wordt (bijvoorbeeld bij taxichauffeurs of bij medewerkers en cliënten van instellingen voor hulp aan gokverslaafden);

- de media waarin exploitanten naar buiten treden (bijvoorbeeld met advertenties) zijn een bron van informatie;
- verder zijn exploitanten en gokkers natuurlijk op de hoogte van activiteiten.

Een onderzoek dat een beeld moet geven van de aard en de omvang van illegale kansspelen dient de verschillende soorten kennis uit diverse bronnen aan te boren, deze stukje bij beetje bijeen te brengen en in samenhang te presenteren.

In het onderzoek is getracht om de onderzoeksvragen te beantwoorden door de verspreide kennis zo goed en efficiënt mogelijk te ontginnen en te benutten.

Er is gebruik gemaakt van:

- eerder uitgevoerde onderzoeken naar aspecten van illegaal gokken;
- informatie die bij exploitanten van legale aanbieders en bij de toezichthouders aanwezig is, zowel in de vorm van documentatie als in de vorm van kennis in de hoofden van medewerkers van de organisaties;
- gegevens bij politie, justitie en BODen, zowel gebaseerd op opsporingsonderzoeken als op fenomeenonderzoeken;
- gegevens bij gemeenten;
- advertentieanalyse;
- observaties en interviews met exploitanten en gokkers.

Aanvankelijk was het de bedoeling om het onderzoek in een beperkt aantal regio's te concentreren, waarna getracht zou worden door extrapolatie tot een landelijk beeld te komen.

Er kon echter geen geschikte regiokeuze worden gemaakt die in voldoende mate recht deed aan alle vier categorieën illegale kansspelen in het onderzoek. Bovendien was op voorhand niet zeker of er een plausibele vorm van extrapolatie naar een landelijk beeld tot stand kon worden gebracht.

Het uitgangspunt van het beperkte aantal regio's is daarom verlaten en er is per spelsoort geprobeerd om een zo plausibel mogelijk landelijk beeld te vormen.

In hoofdstuk 3 wordt meer in detail op de methode van onderzoek ingegaan.

1.6 Reikwijdte van de uitkomsten

De methoden die eerder zijn toegepast in onderzoeken naar illegale kansspelen zijn zeer intensief, vereisten veel tijd en personele inzet en zijn daardoor vooral geschikt om illegale kansspelen op beperkte schaal (één type spel, één regio of stad) in kaart te brengen.

In een breder opgezet onderzoek dat binnen afzienbare tijd en met zekere budgettaire grenzen tot een landelijk beeld moet leiden moeten concessies worden gedaan aan de mate van detaillering van de uitkomsten.

Er zijn daarom beperkingen aangebracht, allereerst tot een aantal spelsoorten, zoals eerder afgebakend. Daarnaast is, tijdens de uitvoering van het onderzoek, vastgesteld dat het binnen de beperkingen van tijd en budget niet goed mogelijk was om een compleet antwoord op de verschillende onderzoeksvragen te geven. De dataverzameling is moeizaam verlopen. Het onderzoek kent daardoor duidelijk beperkingen. Er zijn grenzen aan de mate van detaillering en precisie van de uitkomsten. Er is noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van extrapolaties en schattingen. De lezer zal kunnen vaststellen dat dit voor sommige spelsoorten nauwkeurigere resultaten oplevert dan voor andere. Met name voor de illegale loterijen, de illegale lotto en de illegale toto heeft het onderzoek weinig empirisch materiaal opgeleverd. Ook de neveneffecten van het illegale gokcircuit kunnen alleen in indicatieve zin aangeduid worden. Het onderzoek moet daarom worden beschouwd als een oriënterend onderzoek, als een aanzet, en zeker niet als een definitief en compleet beeld van de stand van zaken anno 2000. Om ten behoeve van de verdere beleidsvorming tot meer wetenschappelijk onderbouwde antwoorden te komen zal verdergaand onderzoek nodig zijn.

1.7 Leeswijzer

Het rapport valt uiteen in drie delen.

Deel I bevat drie hoofdstukken met een algemene strekking. Na het inleidende hoofdstuk 1 volgt in hoofdstuk 2 een korte terugblik op de ontwikkeling van illegale kansspelen in relatie tot de regulering, zoals die in de loop der jaren tot stand is gekomen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethode.

Deel II bevat vier thematische hoofdstukken, waarin per spelsoort een overzicht wordt gegeven van de resultaten van het onderzoek. De hoofdstukken hebben een vaste structuur. Er wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan een uitleg van het spel, de vraag welke factoren het spel legaal of illegaal maken, de vormen van illegale exploitatie die in de praktijk kunnen worden waargenomen, een typering van de aanbieders, een typering van de spelers, de spreiding van het aanbod en de omvang in termen van aanbod, spelers, omzet en spelopbrengst.

Het rapport wordt besloten met Deel III, dat een samenvattend en concluderend hoofdstuk bevat. Behalve een samenvatting zijn er besprekingen opgenomen van een aantal neveneffecten, van de mate van substitutie tussen legale en illegale kansspelen en van aspecten van handhaving. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

Na een overzicht van de geraadpleegde literatuur zijn in de bijlagen een lijst met de gebruikte afkortingen, een jurisprudentieoverzicht en een toelichting op de onderzoeksmethode opgenomen.

2 TERUGBLIK OP DE ONTWIKKELING VAN HET AANBOD VAN KANSSPELEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de literatuur een korte terugblik gegeven op de ontwikkelingen die tot het huidige aanbod van illegale kansspelen hebben geleid. Het beeld van illegale kansspelen is alleen helder te krijgen als ook wordt ingegaan op de legale kansspelen. Spelsoorten uit de twee categorieën zijn nauw verweven: illegale vormen kunnen soms niet bestaan zonder een legale tegenhanger. We richten de aandacht in het bijzonder op de vier categorieën illegale kansspelen die in het onderzoek worden betrokken.

Tot slot gaan we kort in op plannen voor verruiming van het (legale) aanbod van kansspelen, zoals die in november 2000 door het kabinet zijn vastgesteld.

2.2 Aanbod en regulering

Nederlandse huishoudens worden frequent benaderd met uitdagingen om deel te nemen aan een diversiteit aan kansspelen. Op vrijwel elke deurmat vallen wervende aankondigingen van de bekende nationale loterijen: de Staatsloterij, de Postcodeloterij, de Bankgiroloterij, de Sponsorloterij en de Grote Club-actie. Ook buitenlandse loterijen, zoals de Süddeutsche en de Nordwestdeutsche Klassenlotterie, de Duitse Lotto en de Engelse National Lottery, mailen, al dan niet via tussenpersonen, in Nederland. In weer andere gevallen zijn advertenties geplaatst in weekbladen of huis-aan-huisbladen. Een deel van deze verzameling bestaat uit regionaal en lokaal aanbod, variërend van slagzinwedstrijden, prijsvragen, tombola's, tot een loterij bij de slager op de hoek. Ook uitnodigingen deel te nemen aan een bingo ten bate van de clubkas van een vereniging bereiken de huiskamer.

Daarnaast wordt de burger via reclame op televisie (o.a. op teletekst) en radio uitgedaagd zijn geluk te beproeven. De laatste jaren vormen de kansspelen die aangeboden worden op het internet een nieuw en groeiend aanbod. De websurfer kan aan diverse spelen deelnemen en betalen met een creditcard.

Deze opsomming van het kansspelaanbod is slechts een beperkte beschrijving van het aanbod dat de burger bereikt, variërend van de traditionele legale spelsoorten tot nieuwere, soms omstreden of illegale kansspelen. Aanbieders verkennen de markt, appelleren aan de speelbehoefte van burgers en proberen een marktaandeel te verkrijgen of te vergroten.

De illegale kansspelen in het onderzoek zijn dus een onderdeel van een groot (en groeiend) aanbod.

Het aanbod van kansspelen is niet altijd zo uitgebreid geweest als het nu is. Van oudsher heeft er een verbod op kansspelen gerust vanuit levensbeschouwelijke, sociale en morele motieven, lange tijd met de Staatsloterij, bij wijze van uitlaatklep voor de menselijke speelbehoefte, als een van de weinige uitzonderingen (Van Vondelen, 1996:8).

De Loterijwet van 1905 maakte particuliere loterijen met charitatieve doeleinden op beperkte schaal mogelijk. Deze wet markeert het begin van het huidige kansspelbeleid. Geleidelijk is de weg vrijgemaakt voor nieuwe vormen van kansspelen, zoals het wedden op paarden, de voetbalpool en de casinospelen.

Een belangrijk historisch moment is de inwerkingtreding van de Wet op de kansspelen (Wok) in 1964. De politiek nam deze stap omdat men uitbreiding wilde van de mogelijkheden voor een legaal aanbod van kansspelen. Tevens moest meer lijn worden gebracht in verschillende regelingen. In de Wok werden, uitgaande van een algemene verbodsbepaling, via een vergunningstelsel mogelijkheden voor legale exploitatie van kansspelen gecreëerd. Exploitanten worden daarbij aan verschillende criteria gebonden. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat de opbrengst voor een belangrijk deel aan het algemeen belang ten goede moet komen.

In latere wetswijzigingen zijn de mogelijkheden tot exploitatie van legale kansspelen verder verruimd, onder andere met de lotto, casinospelen en bingo in de jaren zeventig, gelduitbetalende kansspelautomaten in de jaren tachtig en de instantloterij in de jaren negentig.

Een effectieve handhaving van de wet zou er toe moeten leiden dat kansspelen, die niet volgens de bepalingen van de Wok aangeboden worden, hooguit een beperkte levensduur kunnen hebben. In weerwil hiervan blijken er echter naast de kansspelen van legale aanbieders ook verschillende illegale spelsoorten te bestaan. Sommige van deze spelsoorten blijken zeer hardnekkig. Ondanks hun illegale karakter zijn ze blijkbaar moeilijk effectief van de markt te weren.

2.3 Casinospelen

Roulette-, kaart- en dobbelspelen worden in Nederland al sinds de negentiende eeuw aangeboden. Het Kurhaus in Scheveningen was destijds daarvoor een belangrijke plaats. De lokale Haagse geschiedenis kende veranderingen in het spelaanbod, die samenhangen met de mogelijkheden om een vergunning te krijgen. Ook als die niet werd verstrekt bleek er toch gegokt te worden, zonder dat er erg veel aan gedaan werd. In de jaren dertig was er een grotere belangstelling voor nieuwe verwante spelsoorten, die ook in andere gemeenten veel spelers trokken, bijvoorbeeld in grensstreken (Zoeteman 1988: 143). De politieke belangstelling

groeide, wat er in eerste instantie toe leidde dat spelen verboden werden en gemeenten geen vergunningen meer uitgaven. In de periode die volgde kwam een discussie op gang over legalisering, waarin de liberale standpunten van de VVD uiteindelijk de politieke wind mee kregen. Het uitgangspunt was toen dat particuliere exploitatie uitgesloten was; de opbrengst moest bestemd zijn voor de staatskas of voor goede doelen. Van een legaal aanbod verwachtte men bovendien dat het illegale aanbieders de wind uit de zeilen zou nemen (Van 't Veer, 1998: 131 e.v.).

De wijziging van de Wok van 1973 maakte legale exploitatie van casino's mogelijk. In 1976 werd in Zandvoort het eerste casino van overheidswege geopend. Nadien zijn op diverse plaatsen in het land andere casino's gevolgd. Op dit moment zijn er elf. De vergunning die aan Holland Casino is verstrekt biedt de mogelijkheid om nog een twaalfde casino te openen.

Aan de vraagzijde bleef echter voldoende belangstelling bestaan voor het illegale gokken. Vooral in Amsterdam en Rotterdam bleken de illegale activiteiten door te gaan of zelfs te groeien. Drugsbendes ontdekten in de jaren zeventig in het illegale gokcircuit een interessante markt, met name waar legale casino's ontbraken. Er zijn aanwijzingen dat de Amerikaanse georganiseerde misdaad zich in die periode in het hoofdstedelijke Wallengebied bezig hield met de opzet en exploitatie van illegale speelgelegenheden (Middelburg 1991; Van 't Veer et al., 1993: 99). Met investeringen uit criminele hoek kon het gebeuren dat het aantal illegale gokhuizen volgens sommige bronnen opliep tot 350, verspreid over Nederland (Telegraaf 24 april 1974). Dit aantal is vervolgens weer teruggelopen, mede door een kortstondige opleving van de handhavingsactiviteiten.

Behalve door de aanwezigheid van een bereidwillige groep investeerders uit bedenkelijk milieu is de ontwikkeling van het aanbod ook door andere factoren beïnvloed. Vooral van het roulettespel is gebleken dat het tot op zekere hoogte een voedingsbodem biedt voor illegale exploitatie. In de Wok wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen kansspelen en behendigheids spelen, maar onduidelijkheid over de verschillen tussen beide maakt een effectieve handhaving van de Wok zeer lastig. Deze problematiek komt vooral aan het licht bij de zogenaamde observatieroulette, een spelsoort die vermoedelijk in het overgrote deel van de illegale speelhuizen wordt aangeboden (Van 't Veer et al., 1993, p. 19). Steeds weer blijkt dat observatieroulette in nieuwe gedaantes als behendigheids spel wordt aangeboden. Zulke spelen kunnen gedurende enige tijd ongestraft worden aangeboden, totdat aangetoond wordt dat het een kansspel betreft en niet een spel waar behendigheid van invloed is op de winstkansen. Pas op dat moment wordt de specifieke variant verboden. Een volgende stap kan echter zijn dat de aanbieder het spel (minimaal) verandert, er een nieuwe naam aan geeft en het weer op de markt zet. Op dat moment begint het hele verhaal weer van voor af aan. Van het spel Golden Ten is na een lange rechtsgang vast komen te staan dat het een kansspel is. Dit laat onverlet dat uitbaters nog steeds vergelijkbare spelen aanbieden zonder dat zij

zich met een eenduidig handhavingsbeleid geconfronteerd zien. In de loop der jaren werden diverse observatie roulettespelen aangeboden, zoals Straperlo, Saturne, Golden Ten, Dromus 24, EurObs Game, Eurospel, Euro Pirouette, Euro roulette, (24-er) Kogelspel, Derby-roulette.

Behalve van de illegale casino's ondervinden legale aanbieders ook concurrentie van bedrijven die apparatuur en inventaris voor casinospelen verhuren. Zij mogen hun product slechts aanbieden voor besloten gezelschappen, bijvoorbeeld voor een personeelsfeest. Het gebeurt ook met enige regelmaat dat op grotere schaal, bijvoorbeeld in bestaande partycentra, casinoavonden worden gehouden. Hier komt zeer waarschijnlijk veel meer publiek op af. Onder andere uit reclameboodschappen blijkt dat bij zulke gelegenheden ook buitenstaanders worden geworven (Moerland 1997: 18 noot 18). Kingma (1993) schatte dat dit soort avonden wekelijks enige tientallen keren wordt gehouden en dat de markt door enkele bedrijven gedomineerd wordt.

In een rapport dat in opdracht van de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij van het Ministerie van Financiën (Commissie Van Aardenne) is opgesteld, schatte men de spelopbrengst in Golden Ten casino's in 1987 op 100 miljoen gulden ('Knapper en McAlley' 1987).

2.4 Commerciële bingo

De literatuur over commerciële bingo is minder uitgebreid en de geschiedenis van deze spelsoort is minder goed gedocumenteerd dan van andere kansspelvarianten. Bingo, in Limburg en Noord-Brabant ook wel kienen genoemd, is bekend als een spel dat clubs en verenigingen gelegenheid biedt om de kas te spekken. De deelnemers zijn veelal vrouwen die tegen een vast bedrag meedoen aan een spel om betrekkelijk kleine prijzen, die meestal in natura worden uitgekeerd. Zij treffen elkaar in een omgeving waarin het spelelement slechts kan gedijen als er ook veel tijd beschikbaar is voor sociale contacten (Kingma, 1988).

In verschillende bronnen is men het er evenwel over eens dat bingo een grotere vlucht heeft genomen en dat het onschuldige verschijnsel op sommige plaatsen is uitgroeid tot een lucratieve commerciële onderneming op, of over de grens van het wettelijk toelaatbare. Dit beeld van bingo als onderneming waar veel geld in omgaat is wellicht wat onverwacht. Bingo is immers, in tegenstelling tot casinospelen die lange tijd bezigheid zijn geweest van een beperkt en bemiddeld deel van de bevolking, juist een volks vermaak dat gekenmerkt wordt door alledaagsheid en een lage drempel. Kingma, die veel onderzoek deed naar bingo, noemt het spel "casino voor de kleine man" (NRC Handelsblad 18 juli 1996).

Op dit kleinburgerlijke imago is echter wel wat af te dingen, want de prijzen ontstijgen tegenwoordig het niveau van de huishoudelijke artikelen en worden ook in harde guldens uitgekeerd. Soms houdt men vast aan de oude formule om legaliteit voor te wenden: de gewonnen prijs in natura kan dan worden omgeruild voor een geldbedrag (Moerland, 1997: 42; Mutsaers en Korpel, 1998: 5). Tegelijkertijd is te zien dat bingo bepaald geen kleinschalig verschijnsel meer is. In lokale en regionale bladen wordt geadverteerd. Er zijn gemeenten waar het spel zo grootschalig gespeeld wordt, dat het voor organisatoren lonend is (gratis) busvervoer aan te bieden naar de speelzaal (Mutsaers en Korpel, 1998: 28). Dit kan mede het gevolg van een meer strikte handhaving in andere gemeenten zijn. Er treedt dus verplaatsing op naar andere gemeenten (Ibid., p. 24). In 1982 deed de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in de Tweede Kamer verslag van een onderzoek naar "misbruik van het kienspel". Er waren zeven gemeenten gevonden met een geschatte bruto spelopbrengst uit bingo van meer dan een miljoen gulden per jaar (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, Aanhangsel 42). Mutsaers en Korpel (1998: 5) schatten de omzet van commerciële bingo's in 1996 op een bedrag tussen de 12 en 23 miljoen gulden.

In de tweede helft van de jaren tachtig stond Rotterdam bekend als het Mekka van de illegale bingo. Er zouden destijds miljoenenwinsten worden geboekt. Toen bleek dat strijd tussen concurrerende organisaties tot liquidaties leidde werd er door de overheid opgetreden. Niet minder dan zeventien lokalen werden gesloten (Van 't Veer et al., 1993: p. 105-6).

2.5 Wedden op paarden

In Nederland bestaan, naast de recreatieve drafbanen Emmeloord, Joure en Aduard (Zuidhorn), vier drafbanen (Wolvega, Groningen, Alkmaar en Nootdorp) en een draf- en rencentrum op Duindigt. In 1997 waren er bij benadering 1000 professionals, amateurs en eigenaarrijders actief, die 2000 paarden tot hun beschikking hadden. Naar schatting werden de banen jaarlijks door in totaal 200.000 personen bezocht. De harde kern van deze bezoekersgroep bestond uit ongeveer 10.000 personen.

Het wedden op paarden is in 1948 bij wet gereguleerd. Er mag alleen op paarden gewed worden door middel van een instrument dat het geheel aan weddenschappen bij een bepaalde race registreert: de totalisator. De totalisator is de belangrijkste bron van inkomsten voor de paardensport, die zich dan ook altijd sterk heeft gemaakt voor de eigen totalisator. In 1964 werd de bestaande totalisator onder de werking van de Wok gebracht.

In jaren vijftig, zestig en zeventig is de omzet van de totalisator steeds gestegen, mede als gevolg van een toegenomen aantal koersen en koersdagen. Vanaf 1981 liepen de inkomsten

echter sterk terug. De Engelse organisatie Ladbroke heeft de organisatie van het wedden op paarden in 1986 overgenomen. Nadat er ook wedkantoren buiten de renbanen werden geopend steeg de omzet, die echter toch bij de verwachtingen achterbleef. Ladbroke heeft zich daarom in 1991 uit de Nederlandse markt teruggetrokken. De Stichting Nederlandse Draf- en Rensport (NDR) heeft de organisatie van de totalisator vervolgens in eigen beheer genomen, maar ondanks financiële steun van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) bleef een aanzienlijke verbetering van de resultaten uit. In 1993 is een beschikking getekend waarmee de paardentotalisator werd overgenomen door SENS. Er werden nieuwe wedvarianten op de markt gebracht. Inmiddels is de exploitatie van de totalisator in handen gekomen van de Amerikaanse onderneming Autotote.

Bij de illegale variant van het wedden op paarden zijn bookmakers actief. Bij deze personen kunnen weddenschappen worden afgesloten. Zij zijn op renbanen aanwezig, maar houden hun weddenschappen buiten de totalisator. Dat is in Nederland strafbaar.

Net als bij de illegale lotto en toto wordt in de literatuur gemeld dat bookmakers hun risico's spreiden door mee te spelen in de legale variant van het wedden op paarden. Men kan stellen dat de legale aanbieders in dit opzicht het illegale aanbod faciliteren. Belangen van legaal en illegaal kansspel raken hiermee verstrengeld, hetgeen als onwenselijk mag worden beschouwd (Van 't Veer et al., 1993: 102). Transacties die in dit verband worden afgesloten hebben een min of meer grote omvang. Aan het begin van de jaren negentig is er door justitie op forse schaal ingegrepen in het circuit van de bookmakers.

2.6 Lotto, toto en loterij-achtigen

De Staatsloterij wordt al vanaf 1726 gehouden. Latere wetswijzigingen hebben ook andere landelijke loterijen mogelijk gemaakt, zoals de postcodeloterij, de sponsorloterij, de bankgiroloterij, de instantloterij, de lotto en de sportprijsvragen. Op grond van artikel 3 van de Wok kunnen gemeenten vergunningen geven voor lokale loterijen.

Daarnaast bestaan er illegale loterijen. Ten eerste werd er midden jaren tachtig melding gemaakt van een illegale *stadsstaatsloterij*, maar de omvang daarvan lijkt beperkt te zijn geweest (NMI, 1993). Ten tweede zijn er door bedrijven georganiseerde kleine loterijen en *sweepstakes*, die ten onrechte niet als kansspel worden gezien en waarvoor geen vergunning gevraagd wordt. In de derde plaats zijn er de buitenlandse loterijen die in Nederland worden aangeboden en waarvoor de grenzen in beginsel gesloten zouden moeten worden. Dat is in de praktijk echter lastig, want tegen verzending van reclame blijkt juridisch weinig te ondernemen. Zo eiste de Stichting Nationale Postcode Loterij (NPL) voor de rechter dat de wervingsacties van een agent van een buitenlandse loterij zouden worden gestopt. De uitspraak was echter dat een verbod op reclame van buitenlandse aanbieders discriminerend zou

zijn voor bedrijven die (in eigen land) aan alle wettelijke eisen voldoen. Een verbod zou strijdig zijn met Europese regelgeving (Moerland 1997, p. 46). In hoger beroep is dit standpunt genuanceerd. In 1996 is het aanbod en het gebruik van buitenlandse kansspelen in Nederland in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen in kaart gebracht. Een vervolgonquête wees uit dat de omzet van buitenlandse loterijen in Nederland in 2000 148 miljoen gulden bedroeg (NIPO, 2000).

In 1974 werd lotto bij wet geregeld. Van de lotto bestaan diverse illegale varianten. Deze maken vaak gebruik van de trekkingsuitslag van de legale lotto, hetgeen vertrouwen in de betrouwbaarheid van het spel bij potentiële deelnemers wekt. Een ander kenmerk dat deelname stimuleert ligt in het feit dat illegale lotto binnen sociale netwerken wordt aangeboden: in cafés, bij voetbalclubs en op het werk. Daarnaast kan in sommige tabaks- en gemakszaken worden gespeeld.

Er hebben in de loop der jaren verschillende varianten bestaan die bekend zijn geworden als ‘zwarte lotto’, ‘stadslotto’ of ‘cafélotto’. In een aantal steden, waaronder de grote vier, werden wijdvertakte netwerken aangetroffen. Dat gold in het bijzonder voor Utrecht (Utrechts Nieuwsblad 22 juli 1995) en voor Rotterdam (Moerland 1997: 38). Er wordt gesteld dat hier veel geld in omging en dat bendes elkaar beconcurrerden, wat aannemelijk is vanwege het feit dat zich binnen dit milieu liquidaties voordeden (Van 't Veer et al. 1993: 101-2). In het eerder genoemde rapport van de Commissie van Aardenne werd de omzet van de stadslotto's op 70 tot 180 miljoen gulden geschat ('Knapper en McAlley' 1987).

In de jaren zestig is de legale sporttoto mogelijk gemaakt, georganiseerd door de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS). Voor die tijd waren wel pogingen gedaan om (legale) voetbalpools op te zetten, maar in feite werden die gehouden zonder vergunning.

Ook van de toto bestaan illegale varianten. Illegale lotto en illegale toto kennen een aantal overeenkomsten. Gezien de aard van het spel hoeft er bij de toto, net als bij illegale lotto, geen aparte trekking te worden georganiseerd. Daarnaast gaat het in beide gevallen om een netwerk dat binnen cafés en sportkantines veel deelnemers bereikt. Het verschil tussen beide spelsoorten is dat de omzet bij toto volgens sommige bronnen veel lager is: ze wordt geschat op ongeveer de helft van de illegale lotto (NRC Handelsblad 19 september 1996). In een artikel van twee onderzoeksjournalisten wordt de omzet van de illegale lotto en toto in de gemeente Utrecht op 15 miljoen gulden per jaar geschat (Utrechts Nieuwsblad 22 juli 1995). Van zowel lotto als toto wordt gezegd dat organisatoren van illegale varianten zelf meespelen met de legale spelen met het oog op de spreading (of herverzekering) van het risico dat zij lopen.

2.7 Nieuw beleid voor verruiming van het legale aanbod

In november 2000 heeft het kabinet besloten om het aanbod van legale kansspelen te verruimen. Het besluit is genomen naar aanleiding van de rapportage "Nieuwe ronde, nieuwe kansen", die is opgesteld in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).¹ De drie beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid (het tegengaan van gokverslaving, de bescherming van de consument en de bestrijding van de criminaliteit) blijven daarbij het uitgangspunt.

De MDW-werkgroep heeft de kanalisatiegedachte, die tot dusver aan het kansspelbeleid van de overheid ten grondslag heeft gelegen, ter discussie gesteld. De werkgroep constateert het volgende:

- het aanbod is buiten de oevers van de kanalisatiegedachte getreden;
- de beperking van het aantal aanbieders, die voortvloeit uit de kanalisatiegedachte, schept ruimte voor illegale aanbieders die zich niet aan de regelgeving houden, waardoor schadelijke neveneffecten niet worden vermeden;
- het ontbreken van en in sommige gevallen gebrek aan concurrentie kan ertoe leiden dat de aanbieders weinig prikkels hebben om de kosten van de aangeboden diensten te minimaliseren;
- de beperking van het aantal aanbieders vermindert de prikkel tot productinnovatie;
- de beperking van het aantal vergunningen geeft de vergunninghouders een machtspositie. Nieuwe beneficianten (= goede doelen-organisaties) zijn onderworpen aan de besluitvorming van de huidige organisatoren (vaak tevens beneficianten), aangezien zij wegens het bevrozingsbeleid geen eigen loterij kunnen (laten) organiseren.

In reactie op het rapport van de MDW-werkgroep heeft het kabinet besloten tot een behoedzame liberalisatie. Het aantal vergunninghouders voor charitatieve loterijen wordt uitgebreid van drie naar zes. De exploitanten van landelijke kansspelen krijgen de mogelijkheid om kansspelen aan te bieden via Internet. Voor Holland Casino en de speelautomatenexploitanten zal voorlopig de verplichting gelden dat zij een deel van de opbrengst van de virtuele kansspelen aan goede doelen afdragen. Aan de exploitanten worden voorwaarden gesteld inzake het tegengaan van gokverslaving.

Gezien het geringe risico van gokverslaving wil het kabinet het organiseren van gratis kansspelen tegen de gebruikelijke communicatiekosten (postzegel, beperkte telefoonkosten) toestaan. Verdere (zelf-) regulering zal door de branche zelf moeten geschieden.

Er zal een onderzoek worden gestart naar de behoefte aan nieuwe casinospelen, op basis waarvan een besluit over de uitbreiding van het aantal casino's genomen kan worden. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het effect op het illegale aanbod en op de problematiek van gokverslaving.

¹ TK 2000-2001 24 036, nr. 180

Het kabinet wil met de voorgestelde uitbreiding van het aanbod de wind uit de zeilen nemen van het illegale aanbod.

3 METHODE EN VERANTWOORDING

3.1 Het probleem

Het illegale aanbod van kansspelen vormt een breed en moeilijk toegankelijk terrein. In verband met het illegale karakter zullen exploitanten en deelnemers aan dergelijke kansspelen zich immers aan de openbaarheid en aan registratie in formele administraties willen onttrekken. Het probleem van ontbrekende registraties speelt des te sterker omdat het exploiteren van illegale kansspelen tot op zekere hoogte als een slachtofferloos delict kan worden aangemerkt. Dit is lastig, omdat van delicten mét slachtoffers vaak een beeld kan worden verkregen via aangiftegegevens of slachtofferenquêtes. Voor illegale kansspelen bestaat deze mogelijkheid niet of nauwelijks.

Een onderzoek naar aard en omvang van het aanbod van illegale kansspelen kan zich daarom niet uitsluitend of hoofdzakelijk baseren op gestructureerde informatie in registraties. Kennis en inzichten zijn eerder verspreid en gefragmenteerd dan gebundeld en gestructureerd aanwezig. Onderzoekers staan voor de uitdaging om verschillende soorten kennis stukje bij beetje bijeen te brengen en in samenhang te presenteren.

Er zijn verschillende soorten bronnen: soms is kennis door organisaties min of meer expliciet verzameld (bijvoorbeeld door legale aanbieders van kansspelen of door onderzoekers die zich langere tijd met het thema bezighouden), soms is er ad hoc gegevensverzameling (bijvoorbeeld in opsporingsonderzoeken van de politie of Bijzondere Opsporingsdiensten). Ook is er informatie bij personen die met illegale kansspelen te maken hebben, in directe zin (zoals spelers en exploitanten) of indirect (zoals handhavers, taxichauffeurs die adressen van gokgelegenheden moeten kennen om hun klanten van dienst te kunnen zijn en medewerkers en cliënten van instellingen voor hulp aan gokverslaafden).

Het traceren van de verschillende informatiebronnen is moeilijk. Voor informanten die direct in het illegale gokcircuit zijn verwickeld geldt dat ook de bevraging problematisch is. Zij kunnen terughoudend zijn in verband met het risico dat gegevens worden gebruikt voor de handhaving of voor het terugdringen van de illegaliteit. Ook de validiteit en de betrouwbaarheid van de informatie zijn niet gegarandeerd. Aan de andere kant leert de ervaring in diverse onderzoeken dat respondenten uit illegale circuits zich gestreeld voelen door de aandacht van onderzoekers en vanuit een mengeling van sympathie voor de onderzoeker en beroepstrots bereid zijn om over hun métier te praten en daarbij bruikbare gegevens te verstrekken (zie onder andere Whyte, 1943; Klockars, 1974; Van Gemert, 1989; Williams, 1990; Adler, 1995). Daarvoor is het wél nodig dat een onderzoeker hen vindt en hun vertrouwen wint.

Bovendien is het belangrijk dat aan de gegevens een aanvaardbare mate van plausibiliteit kan worden gegeven door ze te vergelijken met informatie uit andere bronnen.

Ook voor informanten die indirect met de illegale kansspelen in verband staan, kunnen zich problemen in de sfeer van het verkrijgen van informatie voordoen. Ook hier kan een vertrouwensrelatie nodig zijn (bijvoorbeeld bij taxichauffeurs of gokverslaafden); soms kan een wettelijke geheimhoudingsplicht (bij politie, justitie, Belastingdienst en BOD-en) informatieverstrekking belemmeren.

De verbodskeling en moeilijke toegankelijkheid van gegevens vereist tijds- en arbeidsintensieve onderzoeksmethoden. In het recente verleden zijn dergelijke methoden ingezet voor studies op een kleinere schaal, bijvoorbeeld naar één type kansspel of op een klein ruimtelijk schaalniveau.

Het voorliggende onderzoek heeft echter tot doel om een landelijk beeld van aard en omvang van illegale kansspelen te vormen. Een tijds- en arbeidsintensieve onderzoeksmethode is hier niet goed op toegesneden, niet alleen omdat daarmee al snel grenzen aan tijd en budget worden overschreden, maar ook omdat het een lastig vraagstuk is om op grond van waarnemingen op kleine schaal en in een beperkt gebied tot kwantitatieve uitspraken met een bredere strekking te komen. Het is een centrale uitdaging voor het onderzoek om zonder tijds- en arbeidsintensieve methode toch tot voldoende onderbouwde antwoorden op de onderzoeksvragen te komen.

3.2 Bronnen en methoden

In het onderzoek zijn vier typen illegale kansspelen betrokken. Voorafgaand aan het onderzoek werd aannemelijk geacht dat de vier kansspelen onderling zouden verschillen, naar aspecten als deelnemers, exploitanten, omzet en opbrengsten, ruimtelijke spreiding, aard en mate van deelname aan het economisch verkeer. Gezien deze verschillen, maar ook gezien de gefragmenteerde informatie, was van meet af aan duidelijk dat er een scala aan bronnen en methoden gebruikt zou moeten worden. De beschikbaarheid en de opbrengst in termen van informatie zou per bron, per methode en per type kansspel sterk kunnen variëren. In welke mate dit het geval zou zijn was bij de start van het onderzoek nog niet duidelijk. Een eerder uitgevoerd vooronderzoek (Polders, 1998) gaf hierover geen uitsluitsel. De onderzoeks-aanpak, in het bijzonder met betrekking tot de gebruikte bronnen en methoden, was in de fase van het onderzoeksontwerp nog niet sterk naar type kansspel gedifferentieerd. In deze paragraaf geven we aan welke bronnen en methoden er in het onderzoek zijn gebruikt, zonder dat we nu al expliciet ingaan op de systematiek van het veldwerk en op verschillen tussen de diverse kansspelen. Later in dit hoofdstuk, in paragraaf 3.3, gaan we in op de inrichting van

het veldwerk. In paragraaf 3.4 wordt aangegeven welke bronnen en methoden er per type kansspel zijn ingezet.

Als bronnen onderscheiden we:

- literatuur;
- legale aanbieders;
- politie;
- Bijzondere Opsporingsdiensten;
- personen en instellingen betrokken bij de spelsoorten (met name toeleveranciers);
- advertenties in media;
- (observatie van) het spel.

In het onderzoek is geen gebruik gemaakt van enkele andere bronnen, die aanvankelijk, bij de start van het onderzoek, nog als potentieel vruchtbaar werden beschouwd.

Het gaat hierbij om:

- gegevens uit politieregistraties. In vier politieregio's is op ons verzoek door de regiopolitie nagegaan welke signalen met betrekking tot illegale kansspelen er over een periode van drie tot vijf jaar in het Herkenningssysteem (HKS) zijn opgenomen. In de regio's werden per jaar gemiddeld veertien, twaalf, zes en vier signalen (mutaties) aangetroffen, betrekking hebbend op alle typen kansspelen. De grote meerderheid van de signalen had betrekking op kansspelautomaten (speelautomaat zonder vergunning en dergelijke), die in het onderzoek geen rol van betekenis spelen. Daarnaast was er een categorie signalen over illegale casino's, die echter geen informatie konden toevoegen aan de kennis die al uit andere bronnen beschikbaar was. In totaal twee signalen hadden betrekking op verkoop van illegale krasloten c.q. illegale verkoop van krasloten, twee op illegale loterijen en één op illegale verkoop van staatsloten. De gegevens leiden tot de conclusie dat de politieregistraties weinig informatie over illegale kansspelen opleveren. Wel is het zo dat er in enkele lopende onderzoeken door politie en justitie informatie is verzameld, die, omdat zaken nog onder de rechter waren, in dit onderzoek niet gebruikt kon worden.
- gemeenten en gemeente-ambtenaren: zij bleken een moeilijk te ontginnen informatiebron omdat taken op het terrein van de handhaving vaak gedelegeerd bleken te zijn naar de politie, waardoor er weinig kennis beschikbaar was.
- spelers: het was de bedoeling om te proberen om een aantal spelers van illegale kansspelen te interviewen. Dit is alleen bij de spelsoort "wedden op paarden" op de beoogde manier gelukt. Van meet af aan werd het interviewen van bezoekers aan illegale casino's potentieel gevaarlijk geacht, hetgeen door enkele respondenten uit kringen van BOD-en werd bevestigd. Bij commerciële bingo zijn gesprekken met spelers vervan-

gen door observaties ter plaatse in combinatie met terloopse gesprekken met spelers, waardoor een beeld van de spelers en hun motieven kon worden gevormd. Werving van respondenten uit kringen van gokverslaafden stuitte op het probleem dat bij de benaderde hulpverleningsinstellingen vooral verslaafden aan het spelen op kansspelautomaten bekend zijn, die voor het onderzoek minder relevant waren. Wellicht moet in de toekomst geprobeerd worden om door bevraging van een algemeen publiek (een enquête) deelnemers aan illegale kansspelen te traceren en hen naar motieven en ervaringen te vragen.

- taxichauffeurs die onder andere benaderd zouden kunnen worden om illegale casino's te traceren. Dit vereist echter de nodige tijdsinvestering, die niet rendabel zou zijn, aangezien uit twee andere bronnen al een goed overzicht van illegale casino's kon worden gevormd.

We geven een kort overzicht van het gebruik van de verschillende bronnen in het onderzoek.

Literatuur

Een eerste bron wordt gevormd door rapportages van eerder onderzoek naar kansspelen, waarin, als hoofd- of nevenonderwerp, aandacht wordt besteed aan illegaliteit. Een overzicht is opgenomen in de literatuurlijst. Een deel van het eerder verrichte onderzoek is in vertrouwelijke stukken gerapporteerd. Deze kunnen niet formeel als bron worden opgevoerd, maar zijn wel geraadpleegd. Voor zover gegevens uit niet-toegankelijke bronnen worden opgevoerd, gebeurt dit alleen als de informatie uit andere bronnen bevestigd of plausibel gemaakt wordt.

Legale aanbieders

Legale aanbieders van de verschillende spelsoorten beschikken over informatie over hun illegale concurrenten. Ten dele gaat het om een algemeen beeld van de overeenkomsten, verschillen en samenhangen tussen legale en illegale spelsoorten. Daarnaast wordt er door de legale aanbieders ook concrete informatie verzameld over de illegale spelsoorten. Deze informatie wordt gebruikt om de overheid te stimuleren tot handhaving van de Wok of om illegale aanbieders te bewegen om hun activiteiten te staken. De legale aanbieders besteden ieder voor zich in hun inventarisaties uiteraard vooral aandacht aan hun illegale concurrenten, dat wil zeggen aanbieders van vergelijkbare spelsoorten. Per legale aanbieder verschilt het informatiegehalte: met de gegevens bij Holland Casino kon een redelijk systematisch overzicht van illegale casino's worden opgesteld, terwijl dat voor de overige onderzochte kansspelen op basis van gegevens van de andere aanbieders niet mogelijk bleek. Wel waren bij de verschillende aanbieders veel kwalitatieve inzichten beschikbaar. De commerciële bingo is hierbij een buitenbeentje: er bestaat immers geen legale aanbieder, die als centraal aanspreekpunt fungeert en die informatie zou kunnen verzamelen over eventuele illegale concurrenten.

In het onderzoek is met vertegenwoordigers van de legale aanbieders gesproken en er is een inventarisatie gemaakt van het materiaal dat in de loop der jaren door de legale aanbieders over hun illegale concurrenten bijeen is gebracht. Voor zover de legale aanbieders van buitendienstmedewerkers of decentraal werkende functionarissen gebruik maken, zijn interviews¹ gehouden met deze medewerkers. Behalve naar de spelsoorten waarbij de respondenten direct betrokken waren, is ook steeds gevraagd naar bekendheid met andere vormen van illegaal gokken.

Algemeen gesteld is gebleken dat het materiaal dat door de legale aanbieders is verzameld wel een eerste beeld van de aard van de illegale kansspelen oplevert, maar weinig goede aanknopingspunten biedt voor het schatten van de omvang. Bovendien verschilt het informatiegehalte sterk per aanbieder.

Politie

Vanwege het ontbreken van gegevens in formele registraties en problemen bij de informatieverzameling onder deelnemers aan illegale activiteiten, gebruiken veel criminologen politie-cijfers om zicht te krijgen op verschijnselen die zich in de illegaliteit afspelen. Hieraan kleven bezwaren. Politiegegevens zijn niet bijeengebracht met het oog op systematisch of wetenschappelijk onderzoek (zie onder andere Rovers 1996, p. 25 e.v.). Bovendien heeft ook de politie maar ten dele zicht op regelovertreding. Dat neemt niet weg dat er bij de politie veel kennis aanwezig kan zijn, ook al kan dat soms zeer verspreid zijn.

In het onderhavige onderzoek is op verschillende manieren gebruik gemaakt van politie-informatie.

Om een algemeen overzicht te krijgen van de aanwezigheid van informatie over illegaal gokken in politieregistraties, is nagegaan in hoeverre in het HKS melding wordt gemaakt van illegaal gokken. Eventuele relevante meldingen zouden vervolgens op dossierniveau nader bestudeerd kunnen worden. Voor deze onderzoeksactiviteit is toestemming gevraagd en verkregen van het College van Procureurs-Generaal. De bevraging is uitgevoerd in vier politieregio's (Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, Friesland en Brabant Zuidoost (met name Eindhoven en omstreken)).

Gebleken is dat er weinig signalen over illegale kansspelen in het HKS-systeem te vinden zijn. Voor zover er signalen zijn, gaat het in meerderheid om gokautomaten en om overlast. Onze conclusie is dat de politieregistraties geen houvast bieden voor systematisch onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen.

¹ Deze interviews zijn steeds gehouden aan de hand van een halfgestructureerde vragenlijst. Dit is een vragenlijst, waarbij de te bespreken thema's vaststaan, maar de volgorde van de vragen niet. Het halfgestructureerde interview onderscheidt zich van het gestructureerde interview, doordat bij de laatstgenoemde een vragenlijst wordt gebruikt met exact geformuleerde vragen, die in een vaste volgorde worden gesteld. Aan de andere kant van het spectrum vinden we nog het open interview, waar van een structuur in een vragenlijst helemaal geen sprake is.

Wel zijn er door de politie in enkele gevallen opsporingsonderzoeken naar vormen van illegale kansspelen uitgevoerd. Deze onderzoeken, althans voor zover wij er mee te maken kregen, waren min of meer toevallig tot stand gekomen. Een onderzoek naar illegale bingo in een regio in het oosten van het land werd geïnitieerd door een geïnteresseerde politiefunctienaris; een onderzoek naar illegale lotto en toto was uitvloeisel van een helingzaak. Er zijn ons geen grotere opsporingsonderzoeken naar illegale kansspelen bekend geworden. Dit wil niet zeggen dat er helemaal niets zou gebeuren, maar in het algemeen gaat het om tamelijk geïsoleerde acties. De opsporingsonderzoeken die uitgevoerd zijn bieden een goed inzicht in het onderzochte kansspel. Het is echter moeilijk om daar een meer algemene strekking aan te verbinden. Zoals eerder is aangegeven, zijn er wel enkele individuele zaken waar nuttige en zeer relevante informatie naar boven wordt gehaald. Deze informatie kon in het onderzoek (nog) niet worden gebruikt, omdat de rechtsgang nog niet afgerond was.

Verder is door de politie, soms op verzoek van andere overheidsinstellingen, zogenoemd fenomeenonderzoek naar vormen van illegale kansspelen uitgevoerd. Fenomeenonderzoek heeft tot doel zicht te krijgen op een bepaald verschijnsel en heeft geen direct opsporingsdoel. Zo is door de regiopolitie Amsterdam-Amstelland een fenomeenonderzoek uitgevoerd naar illegale bingo, waarmee een goed beeld is gevormd van aard en omvang van dit type kansspel in de hoofdstad.

In het onderzoek kon uit politiekringen tenslotte een beroep worden gedaan op de kennis van een politiefunctienaris die jarenlange ervaring heeft met illegale kansspelen, in diverse politieregio's als adviseur is opgetreden en die een uitgebreid netwerk van functionarissen bij politie en BOD-en heeft opgebouwd. Met deze persoon is een interview gehouden en via hem konden contacten met andere politiefunctienarissen worden gelegd (zodat onder andere de eerder genoemde opsporingsonderzoeken konden worden getraceerd).

Bijzondere opsporingsdiensten

Er zijn verschillende BOD-en die zich als onderdeel van hun taak bezighouden met (controle op) kansspelen en die daarbij met illegale kansspelen worden geconfronteerd. De voor de kansspelen meest relevante BOD-en zijn de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw (in verband met het wedden op paarden), de Economische Controledienst (ECD) van het Ministerie van Economische Zaken; de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Belastingdienst² van het Ministerie van Financiën (in verband met de Wet Ksb), Verispect (onderdeel van het Nederlands Meetinstituut (NMI) in verband met krasloten, lotto en toto).

² De Belastingdienst is formeel geen BOD, maar wordt in dit onderzoek omwille van de overzichtelijkheid bij deze categorie overheidsinstanties ingedeeld.

Uit hoofde van hun werkzaamheden kunnen functionarissen van deze diensten over informatie over illegale kansspelen beschikken. Daarnaast kunnen er gerichte acties naar typen illegale kansspelen zijn uitgevoerd.

In het onderzoek zijn medewerkers van de BOD-en geïnterviewd. Er zijn (halfgestructureerde) interviews op centraal niveau gehouden en, als deze centrale interviews aanleiding gaven te veronderstellen dat er bij decentraal werkende medewerkers informatie beschikbaar zou zijn, ook decentraal.

Sommige van de BOD-en bleken zich in de praktijk niet met illegale kansspelen bezig te houden en beschikten daardoor ook niet over gegevens. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ECD. De AID heeft in het begin van de jaren negentig aan een grote actie tegen illegaal wedden op paarden meegedaan. De daar verzamelde informatie is inmiddels verouderd en is sindsdien niet geactualiseerd. Verispect is betrokken bij de controle op speelautomaten en op de toevalsgeneratoren bij de diverse vergunninghouders. Tevens voert Verispect in opdracht van de NIL regelmatig controles uit met betrekking tot de verkoop van krasloten; als bijproduct van het bezoeken van potentiële verkooppunten zijn daardoor ook enige kwalitatieve inzichten over de verspreiding van illegale loterijen verzameld. De Belastingdienst bleek over actuele kennis met betrekking tot illegale casino's te beschikken. Na toestemming van het Ministerie van Financiën kon deze informatie voor het onderzoek worden gebruikt.

Exploitanten, deelnemers, toeleveranciers

Uiteraard is kennis aanwezig bij personen en instellingen die direct of indirect bij de verschillende illegale kansspelen betrokken zijn. Daarbij gaat het om exploitanten en hun medewerkers, spelers en toeleveranciers.

In het onderzoek is niet systematisch gezocht naar respondenten onder exploitanten en spelers, omdat we verwachtten daar veel energie in te moeten steken zonder garantie op resultaat. Tevens werd verwacht dat er een bepaald risico voor de onderzoekers zou kunnen zijn, met name in kringen die met (overige vormen van) criminaliteit verbonden zijn. Desondanks konden voor één spelsoort (wedden op paarden) interviews met (illegale) spelers worden gehouden.

Toeleveranciers van bingomateriaal (boekjes, prijzen) vormden een bron van informatie op het gebied van de illegale bingo. Door hun contacten met bingo-exploitanten hebben zij zicht op ontwikkelingen op het gebied van bingo. In het onderzoek zijn deze toeleveranciers geïnterviewd.

Advertenties in media

Aanbieders van illegale kansspelen kunnen er voor kiezen om op enigerlei wijze naar buiten te treden om spelers te werven. Advertenties in openbare media zijn hierbij een voor de hand

liggend medium. Dit geldt niet voor alle onderzochte typen kansspelen. Naarmate het illegale karakter of een associatie met criminaliteit sterker is, zal de terughoudendheid om te adverteren groter zijn. En naarmate het ons-kent-ons-karakter van een spelsoort groter is, zal eveneens minder actief via advertenties naar buiten worden getreden.

In het onderzoek is gebleken dat er met name voor de commerciële bingo veelvuldig wordt geadverteerd om spelers te trekken. Dit gebeurt, al naar gelang de regio, in regionale of lokale (huis-aan-huis) bladen. Advertentie-analyse is daarom onderdeel van het onderzoek geworden voor de spelsoort commerciële bingo.

Observatie

Observatie is een mogelijkheid om door eigen waarneming een beeld te krijgen van een verschijnsel. Een onderzoeker moet dan wel toegang hebben tot gelegenheden waar het verschijnsel zich afspeelt. Dit vereist een zekere mate van openbaarheid. Bovendien moet het mogelijk zijn om door observeren een beeld te vormen van de aard van het verschijnsel.

Aan de beide voorwaarden is voldaan bij de commerciële bingo. Hier is observatie in een aantal gelegenheden ingezet om een beeld te krijgen van de spelers, de inzetten, het prijzengeld en het spelverloop.

Bij het gokken op paarden is eveneens geobserveerd, in dit geval op twee drafbanen. Omdat het illegaal wedden op paarden zich meer in het verborgene afspeelt, is hierbij een introductie van een ervaren speler nodig geweest.

De opsomming van de verschillende bronnen en methoden maakt duidelijk dat er niet één voor de hand liggende methode is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek moet de informatie uit de verschillende bronnen gebruiken om een plausibel en verantwoord beeld te construeren. In de volgende paragraaf gaan we in op de gehanteerde systematiek.

3.3 Onderzoeksontwerp en systematiek

Aanvankelijk, voor de aanvang van het onderzoek, is een onderzoek ontworpen met een voorbereidende fase met onder andere literatuurstudie en interviews met sleutelinformanten bij wetenschappelijk onderzoekers, politie en justitie, BOD-en en legale aanbieders, met de nadruk op de kennis die bij de legale aanbieders beschikbaar was. Vervolgens zou het daarmee gevormde beeld van aard en omvang van illegale kansspelen worden aangevuld met gegevens die door middel van veldwerk in vier regio's zouden worden verzameld. Dit gaf een regionale invalshoek aan het veldwerk: voor vier regio's zou een meer gedetailleerd beeld over aard en omvang van illegale kansspelen worden gevormd.

De situatie met betrekking tot het aanbod van illegale kansspelen in de vier regio's zou daarna naar een landelijk beeld worden geëxtrapoleerd.

Dit onderzoeksontwerp is niet toegepast. Ten eerste bleek de informatie bij de legale aanbieders niet voldoende systematisch en gedetailleerd te zijn om een goede basis voor het vervolg van het onderzoek te vormen. Ten tweede was het niet mogelijk om alle vier onderscheiden spelsoorten binnen een gekozen regio-indeling met vier regio's goed tot hun recht te laten komen. Daardoor werd het noodzakelijk om ook buiten de oorspronkelijk gekozen regio's naar informatie te zoeken. Ten derde was er groeiende twijfel over de mogelijkheden om op basis van een beeld voor vier regio's tot een landelijk beeld te komen. De verdedigbaarheid van de extrapolatie kwam steeds sterker in discussie. Hierdoor is de nadruk op de vier regio's verminderd. De spelsoorten zijn centraal komen te staan: in plaats van een regionale invalshoek kreeg het onderzoek sterker het karakter van een verzameling van vier deelonderzoeken, gericht op de afzonderlijke spelsoorten. Het zwaartepunt is dus meer komen te liggen op zo volledig mogelijke gegevens over de spelsoorten, en minder op een uitgebalanceerd beeld binnen de regio's.

Voor elk van de vier spelsoorten is een eigen combinatie van methoden en bronnen gebruikt. De deelonderzoeken zijn daardoor naar structuur uiteen gaan lopen.

Zowel het eerder geschetste overzicht van methoden en bronnen, als het in de eerste fase van het onderzoek geconstateerde gebrek aan gestructureerde en geconcentreerde kennis, maakte het nodig verspreide inzichten en verborgen informatie aan te boren en te gebruiken.

De belangrijkste ingang is steeds geweest het zoeken naar de juiste respondenten of de juiste bronnen, die een stukje van de puzzel kunnen leveren. Het onderzoek is dus eerder kwalitatief dan kwantitatief van opzet geworden. De kwaliteit van de gegevens van een beperkt aantal respondenten heeft noodzakelijkerwijs geprevaleerd boven het zoeken naar kwantitatieve gegevens bij een groot aantal respondenten. Dit is de belangrijkste reden waarom dit onderzoek beschouwd moet worden als een aanzet, waarbij meer uitgebreid onderzoek nodig is om tot breder onderbouwde uitspraken te komen.

In bijlage IV wordt de keuze van het uiteindelijke onderzoeksontwerp meer gedetailleerd besproken.

3.4 De vier deelonderzoeken

De verschillende deelonderzoeken kunnen nu naar opzet als volgt gekarakteriseerd worden.

Illegale casino's

Voor het onderzoek naar illegale casino's kon gebruik worden gemaakt van gegevens van de Belastingdienst. Deze gegevensbron bevatte voldoende informatie om de onderzoeksvra-

gen te beantwoorden. De informatie kon worden vergeleken met gegevens die in de loop der jaren door Holland Casino's zijn verzameld, waardoor de plausibiliteit wordt vergroot.

Commerciële bingo

Het onderzoek naar commerciële bingo kon mede worden gebaseerd op een fenomeenonderzoek van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en een opsporingsonderzoek van de regiopolitie Gelderland-Oost.

Daarnaast is een gestructureerde vorm van informatieverzameling opgezet op basis van informatie van vijftwintig groothandels in bingo-artikelen, die via een openbaar toegankelijk bestand (de Gouden Gids) konden worden getraceerd.

Op basis daarvan (en op grond van informatie van verspreide informanten) is een onderzoek uitgevoerd naar advertenties in regionale en plaatselijke bladen in het oosten en het zuiden van het land. Voor deze landsdelen is gedurende een periode van twee maanden dagelijks nagegaan welke advertenties in de regionale bladen zijn geplaatst. De bladen zijn via Internet benaderd.³ Deze analyse is aangevuld met gegevens van de groothandelaren in bingo-artikelen, overige (verspreide) informanten en advertentie-analyse in enkele lokale bladen.⁴ Daarnaast is gedurende een periode van twee maanden steekproefsgewijs in regionale kranten in de rest van Nederland via het Internet nagegaan of er buiten het zuiden en het oosten voor bingo wordt geadverteerd. Hiermee werd het beeld bevestigd dat grootschalige bingo-bijeenkomsten vooral in het oosten en zuiden van het land worden georganiseerd. Uit informatie van politie en groothandels was reeds bekend dat in Amsterdam grootschalige bingo wordt aangeboden.

Uit de advertenties en de overige informatie komt een beeld naar voren van commerciële bingo's, althans bingo's die met hoge frequentie en voor een relatief groot publiek worden gehouden en daarmee een duidelijk commercieel doel voor ogen hebben. Zo werden voor de periode van twee maanden voor Noord-Brabant 71 advertenties gevonden van exploitanten die in deze periode meer dan eenmaal adverteerden. Van de advertenties gingen er 24 over wekelijkse bingo's; 47 advertenties (van twee exploitanten) hadden betrekking op dagelijks georganiseerde bingo's.

Bij een selectie van de bingo's in Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Amsterdam zijn ter plaatse observaties gehouden om de omvang van bezoek, spelopbrengst en prijzengeld vast te stellen.

Wedden op paarden

Het onderzoek naar het wedden op paarden is, behalve op informatie van de legale exploitant en BOD-en, voornamelijk gebaseerd op informatie van respondenten met een langdurige er-

³ Dit is dagelijks gebeurd, omdat er via het Internet geen historisch overzicht kan worden gevonden.

⁴ Dit is met name gebeurd voor enkele grotere steden in het zuiden, waarover geen bingo-advertenties in de regionale kranten konden worden gevonden. In lokale kranten is gezocht of dit beeld kon worden bevestigd. Dit bleek het geval.

varing met bookmaking. Er konden via een sneeuwbalmethode contacten worden gelegd met enkele spelers (waarvan er één in het verleden is veroordeeld wegens illegaal wedden op paarden), een bookmaker en overige insiders uit de paardenwereld (directeur drafbaan, paardenfokker, pikeur). Deze informanten hebben een observatie op enkele drafbanen mogelijk gemaakt, waardoor een beeld kon worden gevormd van de gang van zaken bij bookmaking in de praktijk.

Bij een steekproef van tien wedkantoren van de legale aanbieder, Autotote, is op basis van halfgestructureerde telefonische interviews en observaties in twee wedkantoren, nagegaan in hoeverre bookmaking zich ook buiten de renbanen op betekenisvolle schaal voordoet.

Illegale lotto, toto en loterijachtigen

Bij dit deelonderzoek hebben wij ons als eerste gericht op het bijeenbrengen van inzichten van indirect betrokkenen, zoals politie en BOD-en, en op de legale aanbieders.

Voorts hebben we gezocht naar respondenten in de sfeer van de exploitatie. Deze zoektocht is echter weinig succesvol geweest. We hebben een uitvoerig interview gehad met een persoon die zelf speelt in de illegale toto en ook belangrijke personen uit de wereld van de aanbieders van illegale lotto en toto zegt te kennen. Hoewel gegevens uit dit interview op ons plausibel overkomen, moeten we de nodige reserve betrachten. Wat betreft de schets van de organisatie achter het aanbod komen ze in grote lijnen overeen met wat elders wordt beweerd. Ten aanzien van schattingen is het echter niet mogelijk bronnen naast elkaar te plaatsen. Hier hadden we graag nog met andere *insiders* gesproken. Zij wilden echter niet aan het onderzoek meewerken.

Als gevolg van deze gang van zaken heeft de verzamelde informatie met name over deze spelsoort een beperkte strekking.

Algemeen

Voor alle spelsoorten geldt dat de gegevens uit de deelonderzoeken zijn gecombineerd met de resultaten van interviews met vertegenwoordigers van de legale exploitanten en BOD-en. Om informanten en bronnen te traceren zijn soms grote omwegen bewandeld en moest per respondent vaak tientallen keren telefonisch contact worden gezocht. In die zin is sprake geweest van een zeer tijdrovend en intensief onderzoek.

Onderzoekperiode

De dataverzameling voor het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 1999-november 2000.

Deel II

4 CASINOSPELEN

In Nederland is een vijftigtal illegale casino's actief, dat dagelijks door in totaal enkele duizenden spelers wordt bezocht. De casino's presenteren zich tamelijk openlijk aan het publiek. Ze zijn verspreid over het hele land en zijn zowel in de nabijheid van legale casino's (geëxploiteerd door Holland Casino) te vinden als in regio's waar geen legaal casino is gevestigd. Circa tien jaar geleden waren er nog tenminste honderd illegale casino's actief, die vooral de Golden Ten-roulettevariant aanboden. Na gerechtelijke uitspraken die Golden Ten uiteindelijk tot een (verboden) kansspel hebben betiteld, is een groot deel van deze casino's gesloten. Daarna is het aantal illegale casino's weer gaan toenemen en de laatste jaren gestabiliseerd. Ze bieden nog steeds varianten op het observatieroulette aan en pretenderen dat het om behendigheids spelen gaat.

Een doorsnee illegaal casino heeft één rouletteketeel met twee tot drie roulettetafels en twee tafels waar kaartspelen worden gespeeld. Voor de exploitatie van een dergelijk casino zijn 10 tot 25 fulltime arbeidsplaatsen nodig, waarmee een bruto spelopbrengst van vijf tot zes miljoen gulden per jaar wordt behaald. De netto spelopbrengst voor de exploitant kan oplopen tot enkele miljoenen gulden per jaar. Een groot deel van de winst wordt behaald door structurele ontduiking van premies en belastingen. Zonder belasting- en premiefraude zijn de meeste illegale casino's in de eerste jaren van hun bestaan, voordat ze een klantenkring hebben opgebouwd, in de regel niet rendabel.

Hoewel de illegale casino's veel kleinschaliger zijn dan de legale casino's, bedraagt de gezamenlijke bruto spelopbrengst toch nog zo'n tweederde van de bruto spelopbrengst uit tafelspelen in de legale casino's.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de illegale speelcasino's centraal. Allereerst geven we een omschrijving van speelcasino's en de belangrijkste casinospelen en gaan we in op de vraag wanneer een casino legaal dan wel illegaal is.

Daarna schetsen we een beeld van de illegale casino's, zoals ze in de praktijk worden aangetroffen, met aandacht voor de aspecten aantal gelegenheden, inrichting, personeel, exploitanten en bezoek. We besluiten het hoofdstuk met een schatting van de spelopbrengst van de illegale casino's in Nederland.

Dit hoofdstuk is beschrijvend van karakter en beperkt zich tot verschijningsvormen, aard en omvang. Later wordt in hoofdstuk 8 in meer concluderende zin ingegaan op de neveneffecten en aspecten van handhaving.

4.2 Speelcasino's en casinospelen

Een speelcasino is een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven 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 (Wok Art. 27g lid 2).

Het spel dat typerend is voor speelcasino's is het roulettespel, waarop een aantal varianten bestaan. Daarnaast worden kaartspelen aangeboden.

Franse Roulette

De Franse Roulettetafels zijn de grootste tafels in de speelzaal van een casino. Aan de tafels kunnen verschillende spelers zitten. De overige spelers staan er omheen. De tafel is voorzien van een laken met lijnen, cijfers, woorden en symbolen, het *tableau*. Aan het hoofd van de speeltafel bevindt zich de roulettecilinder, waarin de croupier het balletje laat rollen. De 37 vakjes in de cilinder zijn voorzien van de nummers 0 (groen) tot en met 36 (in willekeurige volgorde in afwisselend rode en zwarte vakjes). De croupier laat de cilinder draaien en werpt het balletje er in tegengestelde richting in. Spelers kunnen winnen door fiches op een nummer of combinatie van nummers in te zetten. Als het balletje op een nummer gevallen is, worden de winnaars uitbetaald. De prijs bij een juiste voorspelling bestaat doorgaans uit een aantal malen de inzet en is afhankelijk van de gekozen inzetmogelijkheid. Op de langere termijn is het voordeel voor de bank 1 (het vakje met de nul) op 37, ofwel 2,7%.

Amerikaanse Roulette

De tafel waarop Amerikaanse Roulette gespeeld wordt, is kleiner dan de Franse Roulettetafel. Er kunnen maximaal negen of tien gasten tegelijk aan spelen. Mede doordat de spelers zelf inzetten met elk een eigen kleur chips (fiches) en daarvoor geen beroep op de croupier moeten doen, verloopt het spel sneller dan Franse roulette.

Observatieroulette

Een variant op de roulette die in illegale casino's wordt gespeeld is Observatieroulette. De bekendste naam voor dit spel is Golden Ten, maar dit spel wordt niet meer aangeboden; er worden thans varianten aangeboden onder diverse namen, zoals EurObsGame, Euro 2000, Derby roulette, Skill 24, Rota roulette en Dromus 24. De speler kan op 26 velden inzetten, terwijl bij winst maximaal 24 keer de inzet wordt uitbetaald. Op de langere termijn is het voordeel voor de bank dus 2 op 26, ofwel 7,7%. Aanpassingen in de ketel, voornamelijk gegraveerde lijnen, zouden het voor de spelers echter mogelijk moeten maken om de uitkomst met een grotere mate van waarschijnlijkheid dan de zuivere kans te voorspellen.

Spelers zouden hun winstkansen kunnen beïnvloeden door goed op te letten hoe het verloop van de kogel in de ketel is. De aanwezige spelers moeten daarom steeds zicht hebben op de ketel waarin het balletje ronddraait. Anders dan bij Franse roulette draait de getallenkrans bij observatieroulette niet. Voor een antwoord op de vraag of de deelnemers een overwegende invloed op de uitkomst hebben (en dus of er sprake is van een kans- of van een behendigheids spel) is beslissend welke resultaten de grote meerderheid van de spelers in de praktijk bij het spel behaalt¹.

Kaartspelen

Van *kaartspelen* bestaan veel verschillende soorten. In casino's worden onder andere Black Jack en Poker en diverse varianten of afgeleiden van die spelen gespeeld. Spelers kunnen tegen elkaar spelen of tegen de bank. Doorgaans speelt men tegen de bank.

Black Jack

Het kaartspel Black Jack, ook wel éénnentwintigen genoemd, wordt aan een halfronde tafel gespeeld, waaraan zeven spelers kunnen zitten. Alle spelers spelen tegen de bank, een croupier die bij Black Jack *dealer* heet. Na het schudden worden de kaarten met behulp van een speler *gecoupeerd* en in de *slof* (bak waaruit de kaarten worden gedeeld) geplaatst.

Het doel van het spel is om zo dicht mogelijk bij of op de 21 punten te komen en er vooral niet overheen te gaan. Wie met de eerste twee kaarten een aas plus een tien, boer, vrouw of heer heeft, heeft het hoogste wat er te halen is, Black Jack. Of een speler bij Black Jack ook werkelijk wint, hangt af van de kaarten van de dealer.

Poker

Poker is een kaartspel, waarbij de deelnemers tegen de bank of tegen elkaar spelen. Er is sprake van een groot aantal varianten. Indien spelers tegen elkaar spelen, ontvangt de bank een vooraf vastgestelde provisie van 5-10 procent van de inleg. De inzetten zijn, indien tegen de bank gespeeld wordt, zoals bij alle spelsoorten bij Holland Casino, gebonden aan limieten. De minima en maxima, die per tafel kunnen verschillen, zijn aangegeven boven de speeltafels. Indien tegen elkaar gespeeld wordt is er veelal geen sprake van limieten.

Behalve de genoemde spelen kunnen er in de legale casino's nog andere spelsoorten worden gespeeld². Verder kunnen er in de casino's (soms zeer grote hoeveelheden) speelautomaten staan. We beschouwen deze niet als typerend voor casino's.

¹ Saturne-arrest, HR 21 december 1965, NJ 1966, 364

² Zie Beschikking casinospelen 1996, artikel 4

4.3 Legaal of illegaal

Ingevolge art. 27g e.v. Wok mogen speelcasino's in Nederland alleen actief zijn met een vergunning afgegeven ingevolge de Wok. Een dergelijke vergunning heeft alleen Holland Casino, die daarmee in Nederland elf casino's exploiteert.

Aan de vergunning zijn voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden hebben ex art. 27i Wok onder andere betrekking op:

- a. de gemeenten waar een speelcasino kan worden gevestigd;
- b. het aantal en de soort van de te organiseren spelen en de wijze waarop deze worden beoefend, alsmede de overig toe te laten activiteiten;
- c. de minimum en de maximum inzet per persoon en per speelkans, alsmede de overige aan deelneming te stellen voorwaarden;
- d. het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik;
- e. de wijze van werving en reclame;
- f. de administratie en de dekking van de aan de organisatie verbonden kosten;
- g. de statuten en reglementen van de rechtspersoon;
- h. het van overheidswege te houden toezicht op de naleving;
- i. de inrichting van het jaarlijks door de rechtspersoon van zijn werkzaamheden en de financiële resultaten daarvan uit te brengen verslag en de wijze van publicatie van dat verslag.

De opbrengst van de speelcasino's - na aftrek van de prijzen en kosten - strekt ten bate van de schatkist.

Alle andere gelegenheden waar casinospelen worden aangeboden hebben geen vergunning en zijn daarmee illegaal.

Exploitanten proberen zich op verschillende manieren aan het verbod te onttrekken. Dit doen ze allereerst door een spelsoort, een variant op roulette, aan te bieden die zij niet als kansspel, maar als behendigheidsspel typeren. Het betreft dan observatieroulette, waarvan (het inmiddels door de Hoge Raad als kansspel aangemerkte) Golden Ten de bekendste variant is.

Voor de overheid ontstaat het (grote) probleem dat bewezen moet worden dat het aangeboden behendigheidsspel in feite een kansspel is. Het kenmerk van een kansspel is dat op de uitkomst van het spel door de speler geen overwegende invloed kan worden uitgeoefend. Om vast te stellen dat er geen overwegende invloed kan worden uitgeoefend, is het vereist te we-

ten welke resultaten de grote meerderheid der spelers in de praktijk behaalt.³ Het vaststellen daarvan vereist intensieve observaties door opsporingsambtenaren.

In de praktijk leverde de bewijsvoering veel problemen op. In 1991 heeft de Hoge Raad een eenvoudiger bewijsvoering geaccepteerd.⁴ Van belang is wat getuigen en deskundigen verklaren met betrekking tot het spel en de wijze waarop het spel wordt gespeeld. Uitgangspunt hierbij zijn de diagnostische criteria zoals opgesteld in een rapport van TNO⁵.

Om een spel als kansspel te betitelen moet er een randomgenerator zijn, een apparaat dat toeval kan oproepen of genereren. Het spel moet ook aantrekkelijk zijn voor echte gokkers. Er moet een (psychologisch) reële kans zijn op een grote prijs, en het moet mogelijk zijn om het risiconiveau te manipuleren: de keuze tussen enerzijds een (relatief) grote kans op een kleine prijs en anderzijds een kleine(re) kans op een grote prijs. Er moeten individuele verschillen mogelijk zijn. Bij roulette is er geen sprake van dat een speler het spel beter beheerst dan een ander. Er wordt door spelers ook niet tegen elkaar gespeeld, maar tegen de aanbieder van het spel. Tenslotte is ook de betalingsregel van belang. Een kenmerk van een kansspel is dat de speler eerst zelf geld inlegt.

De Hoge Raad heeft inzake de vraag of Golden Ten moet worden aangemerkt als kansspel dan wel als behendigheidsspel, beslissend geoordeeld, welke resultaten de grote meerderheid der spelers in de praktijk bij deze spelen behaalt. Als aan de genoemde criteria wordt voldaan, is er sprake van een kansspel.

In de praktijk is de bewijslast nog steeds problematisch. Het bewijs welk resultaat de grote meerderheid van de spelers behaalt zal door middel van een aantal waarnemingen door specialisten moeten worden bepaald. Bij iedere kleine aanpassing van een spel zal opnieuw het bewijs moeten worden geleverd dat het om een kansspel gaat.

Exploitanten trachten zich nog op een tweede manier aan de werkingssfeer van de Wok te onttrekken, namelijk door een verenigingsvorm te kiezen, waardoor hun casino niet voor het algemene publiek toegankelijk zou zijn of bedrijfsmatig gedreven zou worden. Daarmee proberen zij zowel de Wok als gemeentelijke verordeningen te omzeilen.⁶

³ Het Saturne-arrest, HR 21 december 1965, NJ 1966, 364

⁴ HR 25 juni 1991, NJ 1991, 808

⁵ W.A. Wagenaar en G. Keren, *Het onderscheid tussen kans- en behendigheidsspelen*. Soesterberg, Instituut voor Zintuigfysiologie TNO, 1985. Er zijn acht diagnostische criteria, onderverdeeld in vier groepen.

⁶ Exploitanten proberen zich aan Wok Art. 27g lid 2 te onttrekken door aan te voeren dat zij hun activiteiten in (besloten) verenigingsverband ontplooiën en dus niet voor het algemene publiek opengesteld zijn. Dit is echter geen voldoende argument. De Wok spreekt immers van "... voor het publiek opengesteld of bedrijfsmatig gedreven ...". Dat wil zeggen dat een besloten vereniging onder het regime van de Wok valt als er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie. Of er sprake is van een vereniging is dan irrelevant. Overigens blijkt in de praktijk dat er veelal niet voldaan wordt aan vereisten voor een verenigingsstructuur, zoals het kiezen van een bestuur en het houden van ledenvergaderingen.

Behalve met de Wok hebben de exploitanten van speelcasino's immers met verschillende bepalingen binnen Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) te maken. Op grond van de standaard APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn voor publiek toegankelijke speelgelegenheden vergunningplichtig, als er sprake is van het spelen om geld (de speelgelegenhedenvergunning). Daarom wordt vaak door exploitanten gekozen voor een verenigingsvorm die lidmaatschap vereist. Zij stellen zich op het standpunt dat door de beslotenheid hun casino geen speelgelegenhedenvergunning nodig heeft.

Andere weigeringscriteria hebben betrekking op openbare orde, veiligheid en leefmilieu. Hoewel de verenigingen de schijn tegen hebben (in de praktijk wordt iedereen als lid toegelaten, er wordt geadverteerd, men heeft de term casino prominent op de buitenkant van het pand, men houdt geen ledenvergadering, illegale casino's worden regelmatig overvallen (ook met dodelijke slachtoffers) zodat er vaak wel sprake is van risico's ten aanzien van openbare orde en veiligheid) geldt de weigering van de vergunning toch als een zware opgave voor een gemeente.

Sommige gemeenten hebben in hun APV de bepaling toegevoegd dat als sprake is van overtreding van de Wok, de vergunning geweigerd kan worden. Het is echter zeer de vraag of een dergelijke bepaling in een juridisch procedure stand zal houden. De bevoegdheden van een gemeente beperken zich immers tot openbare orde, veiligheid en leefmilieu, terwijl de Wok door politie en justitie moet worden gehandhaafd.⁷

De APV stelt ook een horecavergunning verplicht voor gelegenheden waar tegen betaling drank wordt geschonken of eten geserveerd. Om deze vergunningplicht te vermijden, zijn bij alle illegale casino's de drank en het eten gratis. Dit kan worden ondervangen door in de APV op te nemen dat een horecavergunning ook vereist is als "om niet" niet-alcoholische drank wordt verstrekt. Als er een speelgelegenhedenvergunning is verleend, zal een gemeente echter geen horecavergunning kunnen weigeren met als doel of effect dat de speelgelegenheid niet kan starten of moet sluiten. Dit zou juridisch uitgelegd kunnen worden als misbruik van bevoegdheden.⁸ Als een gemeente geen speelgelegenhedenbepaling heeft, is een horecavergunning wel de eerst aangewezen vergunning⁹.

⁷ Zie de rapportage van de Werkgroep kansspelen herijkt.

⁸ Zie de rapportage van de Werkgroep kansspelen herijkt.

⁹ In dat verband zorgt de nieuwe Drank- en Horecawet, die op 1 november 2000 van kracht is geworden, voor een nieuwe situatie. Deze maakt geen onderscheid tussen het wel of niet tegen betaling verstrekken van drank en eten. Bovendien wordt voor verenigingen (die de illegale casino's formeel exploiteren) een sluitingsuur van 24.00 uur voorgeschreven. Als een gemeente geen speelgelegenhedenbepaling in de APV heeft opgenomen, maar wel de Drank- en Horecawet toepast en handhaaft, zou dit de exploitatie van illegale casino's aanmerkelijk onaantrekkelijker kunnen maken.

De belangen die achter de illegale casino's zitten zijn kennelijk groot. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit het feit dat deze casino's regelmatig zonder de vereiste vergunningen starten en gemeenten grote schadeclaims in het vooruitzicht stellen als de gemeente bestuursrechtelijk wil ingrijpen. Het stellen van die claims is opmerkelijk, omdat de exploitatie nagenoeg altijd formeel in handen is van een vereniging, en niet van een commercieel bedrijf.

Afbakening illegale casino's in het onderzoek

In dit onderzoek beschouwen we speelcasino's als illegale casino's in de zin van de Wok als er roulettevarianten (al dan niet in combinatie met kaartspelen) worden aangeboden, ook al presenteert de exploitant zich als uitbater van een behendigheidsspel of als aanbieder in besloten kring. De verenigingsvorm heeft sterk het karakter van een dekmantel, terwijl het beroep op behendigheid doorgaans alleen standhoudt door de ontmoedigende werking van de bewijslast.

4.4 Illegale casino's in de praktijk

Het spelaanbod in de illegale casino's varieert. Soms gaat het om clubs waar alleen kaartspelen worden aangeboden, in andere gevallen staat de roulette of een roulettevariant centraal.

De kaartclubs onttrekken zich, behoudens uitzonderingen¹⁰, aan de openbaarheid en zijn daardoor vooral toegankelijk voor insiders. Ze zijn in het onderzoek niet meegenomen. Andere speelgelegenheden zijn sterker op het "legale casino"-model geënt, met een roulette (-variant) en (varianten op) kaartspelen. De aankleding verschilt, variërend van *shabby* tot luxe.

Het onderzoek is op deze illegale casino's, met een aanbod van (varianten op) roulette en kaartspelen, gericht. Ze zijn te beschouwen als concurrenten voor de legale casino's, appelleren aan een breed publiek en presenteren zich vaak min of meer openlijk als casino, bijvoorbeeld door reclame aan de gevel, door vermeldingen in Gouden Gids of telefoonboek, door inschrijving bij de Kamer van Koophandel, door advertenties en gerichte mailings. Van eventuele beslotenheid wordt bij de reclameacties geen melding gemaakt.

Bronnen

Voor een overzicht van verschijningsvormen en omvang kunnen we ons op verschillende bronnen baseren.

De eerste bron bestaat uit gegevens van de Belastingdienst. Het overzicht is gebaseerd op onderzoek in registraties van diverse instanties (zoals de handels- en verenigingsregisters van

¹⁰ Zie het jurisprudentie-overzicht in de bijlage, onderdeel casinospelen.

de Kamer van Koophandel, de Gouden Gids en eigen registraties van de Belastingdienst), gevolgd door een vorm van toetsing ter plaatse om zicht te krijgen op het feitelijk opereren als (illegaal) casino. Daarmee is een lijst van illegale casino's totstandgekomen, waarvan is vastgesteld dat ze daadwerkelijk als speelcasino actief zijn. Bij een substantieel deel van de illegale casino's zijn controles ter plaatse uitgevoerd, waardoor er gegevens over werkwijze, organisatie, inrichting, personele bezetting, spelaanbod en spelopbrengsten bekend zijn geworden.

De tweede bron is een overzicht dat op basis van gegevens van Holland Casino is opgesteld. Holland Casino heeft in de afgelopen jaren op eigen initiatief zicht proberen te krijgen op de illegale concurrenten van de legale casino's. Een van de belangrijkste doelstellingen hiervan is het informeren van justitie en bestuur (i.c. gemeenten) met het oogmerk hen te bewegen tot acties tegen de illegale casino's. Het overzicht, dat de periode 1994-1999 bestrijkt, is opgesteld op basis van signalen die bij de legale casino's binnenkomen, advertenties in kranten, signalering in de omgeving en dergelijke. Er ligt dus geen systematisch onderzoek aan ten grondslag. Bij veertien actieve illegale casino's zijn door medewerkers van Holland Casino observaties verricht, waardoor een zeker inzicht is verkregen in spelaanbod, bezoekersaantal en aantal personeelsleden.

De inventariserende activiteiten van Holland Casino staan geheel los van de initiatieven van de Belastingdienst.

Behalve van deze bronnen is gebruik gemaakt van informatie van de Belastingdienst (waarbij onder andere inzicht werd gegeven in de gebruikte onderzoeks- en schattingsmethoden) en interviews met managers security, risk and control van Holland Casino. Daarnaast kon beschikt worden over gegevens van de politieregio Rotterdam-Rijnmond, politieregistraties en uit eigen observaties bij enkele illegale casino's.

Aantal casino's

In totaal zijn er volgens het meest actuele en systematische overzicht, dat van de Belastingdienst, 50 illegale casino's actief. Daarnaast zijn een zestiental bedrijven actief op het gebied van onder meer verhuur of verkoop van casino-inventarissen en -attributen, advisering, en kortstondig verhuur van casino-inventarissen en -attributen, inclusief personeel.

Het overzicht van Holland Casino omvat 71 illegale casino's, met dien verstande dat er van 18 casino's is vastgesteld dat zij inmiddels zijn gesloten. Volgens deze bron zijn er dus 53 illegale casino's actief, althans daarvan is vastgesteld dat ze in de afgelopen jaren actief waren zonder dat bekend is dat ze inmiddels gesloten zijn.

Rond 1990, een periode waarin exploitanten zeer actief waren met het aanbieden van observatie roulette (Golden Ten), waren er circa 100 illegale casino's (Schalken, 1990). Een aantal hiervan is gesloten als gevolg van rechterlijke uitspraken die Golden Ten definitief als kans-

spel hebben aangemerkt. Daarna heeft het aantal illegale casino's zich gestabiliseerd op circa 50. Er is wel dynamiek, omdat er zeer regelmatig sprake is van mutaties. Op aantrekkelijke locaties is sprake van continuïteit: na sluiting door de overheid wordt getracht om de illegale activiteiten op dezelfde locatie te hervatten.

Inrichting

Uit de observaties in illegale casino's, zowel door de Belastingdienst als door Holland Casino, kan een beeld van de inrichting van de speelgelegenheden worden gevormd.

Bij de veertien observaties van Holland Casino werden gemiddeld drie roulettetafels per speelgelegenheid aangetroffen (twee keer één roulettetafel, vier keer twee roulettetafels, vier keer drie roulettetafels, twee keer vier roulettetafels en twee keer vijf roulettetafels). Niet elke roulettetafel heeft een eigen ketel¹¹: per ketel kan aan één tot drie tafels worden gespeeld. Bij de veertien observaties werden in tien casino's naast de roulettetafels ook kaarttafels aangetroffen. Als er kaarttafels waren, waren dat er gemiddeld twee per casino (vijf keer één kaarttafel, twee keer twee, twee keer drie en één keer vijf kaarttafels).

De Belastingdienst heeft in een aanzienlijk aantal casinobezoeken vastgesteld dat een illegaal casino gemiddeld één rouletteketel bezit met twee à drie roulettetafels en twee tafels waaraan kaartspelen worden gespeeld.

In sommige gevallen staan er speelautomaten in illegale casino's, zo is bij routinecontroles op speelautomaten door medewerkers van Verispect opgemerkt. Bij acties van de Belastingdienst zijn eveneens speelautomaten aangetroffen, variërend van twee tot twaalf per speelgelegenheid. Er komen zowel legale (in termen van keurmerk) als illegale automaten voor.

Personeel

Tijdens de observaties van Holland Casino waren er in de veertien casino's gemiddeld negen personeelsleden aanwezig (één keer zes, drie keer zeven, vijf keer acht, één keer negen, één keer tien, één keer elf, één keer dertien, één keer vijftien). Dit is consistent met een bezetting van een portier, een barman of bardame, een croupier en een medewerker per speeltafel (waarbij één van hen als kassier kan optreden).

De Belastingdienst gaat op basis van zijn observaties uit van een gemiddeld aantal (fulltime) personeelsleden van tien tot vijftientig. Dit aantal is minimaal nodig voor de exploitatie

¹¹ Een ketel is een roestvrij stalen kom met een doorsnee van 1 meter. Hij loopt langzaam naar het midden af. In het midden bevindt zich een getallenkrans. In de ketel wordt een 'kogel' gebracht die geruime tijd ronddraait en langzaam naar het centrum draait. Uiteindelijk valt de kogel in een vakje met een getal.

van een illegaal casino, dat doorgaans twaalf uur per dag, zeven dagen per week en 360 dagen per jaar geopend is.¹²

Spelers

Het aantal spelers dat tijdens de observaties van Holland Casino is aangetroffen varieert van drie tot vijftig, met een gemiddelde van achttien. Waarnemingen van de Belastingdienst bij illegale casino's leiden tot een schatting van gemiddeld bijna tachtig gasten voor een gemiddeld illegaal casino, gerekend over de hele openingsperiode per etmaal. Bij deze schatting kon onder andere gebruik worden gemaakt van lijsten met bezoekersaantallen die bij acties werden aangetroffen. De beide waarnemingen komen overeen bij een 'verversing' van het bezoekersbestand van vier à vijf keer per dag, hetgeen plausibel is.

Op basis van genoemde lijsten die de Belastingdienst aantrof kan bij een startend illegaal casino in het eerste jaar het gemiddeld aantal bezoekers geschat worden op dertig per dag. Dit aantal loopt op tot tachtig in het vierde jaar. De groei van het aantal bezoekers zet zich ook door als de openingstijden worden teruggebracht van veertien uur naar twaalf uur op een dag. Het bezoek wordt geleidelijk opgebouwd naarmate het illegale casino meer bekendheid krijgt. Bij herstart op locaties waar eerder al een illegaal casino was gevestigd, is geen sprake van een dergelijke lange aanloop: in dat geval is het aantal bezoekers vrijwel meteen op peil.

De gegevens uit de twee bronnen maken duidelijk dat illegale casino's kleinschaliger van opzet zijn dan de elf legale casino's, geëxploiteerd door Holland Casino. De legale casino's trekken per avond vele honderden tot duizenden bezoekers. Spelers kunnen er gebruik maken van een spelaanbod aan tientallen roulette- en kaarttafels. Daarnaast is er een ruim aanbod van speelautomaten.

4.5 Exploitanten en personeel

Een illegaal casino opereert gedeeltelijk in de formele wereld. Er worden contracten afgesloten, werknemers in dienst genomen en eventuele contacten met autoriteiten onderhouden. De exploitatie is daarom in handen van een formele rechtspersoon. In verband met het illegale karakter van de voornaamste activiteit heeft de exploitant er belang bij om een zekere mate van schimmigheid rond de organisatie te creëren. Dit gebeurt nagenoeg altijd via een verenigingsconstructie, die overigens mede tot doel heeft een schijnbaar legale basis voor de exploitatie te creëren. Recent hebben enkele herstartende illegale casino's gekozen voor de rechtsvorm van een eenmanszaak, waarbij de exploitant een buitenlandse natuurlijk persoon is.

¹² De beide gegevens zijn consistent. Als op zeker moment negen personeelsleden worden aangetroffen en deze full-time werken, werken zij ieder circa 1.700 uur per jaar. Het illegale casino is echter per jaar ruim 4.300 uur geopend,

De vereniging die met de exploitatie is belast afficheert zich doorgaans als gezelligheidsvereniging. De bestuursleden van de vereniging zijn in het verenigingsregister van de Kamer van Koophandel ingeschreven, zij het niet altijd in de plaats van vestiging van het illegale casino, hetgeen de traceerbaarheid bemoeilijkt. Veelal gaat het om katvangers: stromannen die zelf niet over vermogen of inkomen beschikken en waarvan een deel in het buitenland blijkt te wonen.¹³

Uit nader onderzoek heeft de Belastingdienst de conclusie getrokken dat achter de schermen van de illegale casino's een beperkte kring van personen c.q. groepen van personen schuilgaat. Dit houdt in dat de illegale casino's niet los van elkaar staan, maar dat ze enkele circuits vormen. Er zijn verschillende aanvullende indicaties die deze conclusie ondersteunen. Bestuursleden van illegale casino's zijn deels bij meerdere casino's gelijktijdig bestuurslid. Bij controles door de Belastingdienst in illegale casino's worden personeelsleden aangetroffen, die ook al eerder, in andere illegale casino's, bleken te werken. Dit geldt niet alleen voor de croupiers, bouleurs en portiers, maar ook voor de bedrijfsleiders. Ook is er sprake van in heel Nederland inzetbare beveiligingsfunctionarissen, die niet op loonlijsten voorkomen en die door onbekenden worden betaald.

Het personeel staat, voor zover er formeel uren worden verantwoord, tegen het wettelijk minimumloon (inmiddels ca. fl. 14,- per uur bruto) op de loonlijst. In de praktijk wordt volgens het onderzoek van de Belastingdienst tenminste fl. 20,- per uur netto betaald.

De betaling onttrekt zich grotendeels aan formele administraties, omdat slechts 35 à 40 procent wordt verantwoord.

4.6 Spreiding

Illegale casino's worden verspreid over het hele land aangetroffen, zowel in regio's waar wél als in regio's waar geen legaal casino is gevestigd. Ze komen in vrijwel alle provincies voor. In het zuiden en in het westen van het land zijn ze sterker vertegenwoordigd dan in het oosten en het noorden.

4.7 Bezoek

waarvoor 2,5 keer de momentbezetting (i.c. de negen personeelsleden) nodig is, ofwel 23 personen.

¹³ Uit de registratie van de Kamer van Koophandel blijkt dat de bestuursleden van een gezelligheidsvereniging die een casino in het zuidwesten van het land exploiteert in het oosten respectievelijk Duitsland woonachtig zijn. Van een inmiddels gesloten casino was de eigenaar eveneens Duitser en in Duitsland woonachtig.

De gegevens van de Belastingdienst wijzen op gemiddeld bijna 80 bezoekers per illegaal casino per dag, variërend van bijna 30 voor enkele kleinere casino's tot ruim 90 in de grotere. Dat houdt in dat de 50 illegale casino's in Nederland samen bijna 1,5 miljoen bezoeken kunnen noteren. De legale casino's trekken samen circa vijf miljoen bezoeken. Hiervoor geldt dat naar schatting 20% van de bezoekers goed is voor 80% van de bezoeken. Als deze verhouding ook op zou gaan voor de illegale casino's, gaat het jaarlijks om enkele honderdduizenden bezoekers.

Eerder is al aangegeven dat de inrichting van de illegale casino's kan variëren. De combinatie van inrichting, locatie en openlijke presentatie maakt dat bezoekers er zich niet altijd van bewust zijn dat zij een casino bezoeken dat geen vergunning heeft en dus illegaal is.

Met name in de grensstreken worden enkele illegale casino's in meerderheid door spelers uit België en Duitsland bezocht.

4.7 Spelopbrengst

De totale spelopbrengst van de vijftig illegale casino's kan op basis van gegevens over spelinzetten en exploitatiekosten worden geschat.¹⁴

Bruto spelopbrengst

Bij diverse acties in illegale casino's kon het gemiddelde spelresultaat van de aanwezige spelers vastgesteld worden. Dit resultaat kon worden vastgesteld op gemiddeld ruim fl. 200,- verlies per speler. Deze casino's vertegenwoordigden een gemiddeld casino (drie speeltafels aan één ketel en twee kaarttafels).

Uitgaande van 80 spelers per dag, een gemiddeld verlies per speler van fl. 200,- (bij een doorsnee speelgelegenheid) en 360 openingsdagen per jaar, geeft een plausibele schatting van de bruto spelopbrengst van 50 illegale casino's tezamen een uitkomst van ruim 300 miljoen gulden.

Deze geschatte totale bruto spelopbrengst van ruim 300 miljoen gulden in illegale casino's benadert de bruto spelopbrengst uit tafelspelen in de legale casino's, die 444 miljoen gulden per jaar bedraagt.¹⁵

Netto spelopbrengst

¹⁴ Bij deze schatting zien we af van de opbrengst uit speelautomaten, hetgeen betekent dat de uitkomst enigszins naar beneden vertekend wordt.

¹⁵ Jaarverslag College van toezicht op de kansspelen 1999, blz. 55.

Om een schatting te maken van de netto spelopbrengst keren we bij wijze van voorbeeld terug naar het niveau van één denkbeeldig illegaal casino met een bruto spelopbrengst van 6 miljoen gulden. De netto spelopbrengst (de winst) wordt gevonden door de kosten van de bruto spelopbrengst af te trekken.

De belangrijkste kostenpost bestaat uit de personeelslasten. Voor het casino in kwestie liggen de bruto personeelslasten (op basis van fl. 20,- netto per uur, dat wil zeggen fl. 40,- bruto per uur) in de orde van grootte van twee miljoen per jaar¹⁶. Daarbij komen nog overige kosten voor exploitatie van tenminste een half miljoen gulden. Als er kansspelbelasting zou worden afgedragen, bedraagt deze 2 miljoen gulden. In dat geval, bij afdracht van verschillende premies en belastingen, bedraagt de netto spelopbrengst circa anderhalf miljoen gulden per jaar.

In de praktijk worden de lonen echter slechts gedeeltelijk verantwoord. Tevens wordt geen kansspelbelasting afgedragen. Dit zou ook onlogisch zijn, omdat de exploitant immers pretendeert geen kansspel, maar een behendigheids spel aan te bieden. De exploitant is echter wel omzetbelasting verschuldigd. Deze is aanmerkelijk hoger dan de kansspelbelasting, omdat deze over de inzet voor elke spelronde wordt geheven: bij het denkbeeldige casino in kwestie een bedrag van bijna 12 miljoen gulden. Dit zou de exploitatie uiteraard onmogelijk maken. Er wordt dan ook geen omzetbelasting afgedragen.

Door het niet-naleven van de regels en door de belasting- en premiefraude kan dit illegale casino een netto spelopbrengst van meer dan drie miljoen gulden per jaar realiseren. Deze voorbeeldschatting is niet zonder meer op alle illegale casino's toe te passen, omdat ze onderling sterk kunnen verschillen naar omvang en exploitatiekosten.

¹⁶ 25 personen à 1.700 uur à fl. 40,-, vermeerderd met 8% vakantiegeld.

5 COMMERCIËLE BINGO

Bingo is van oudsher een kansspel met een volks imago, betiteld als het casino voor de kleine man. Het is als klein kansspel onder het regime van de Wok gebracht. Traditioneel wordt bingo vooral in het zuiden en in het oosten van het land gespeeld om prijzen in natura.

Naast de incidentele bingo's, waarvoor de wetgever met de Wok mogelijkheden heeft willen creëren, zijn er in veel gemeenten bingo's die één of twee keer in de week worden georganiseerd en waarvoor in lokale of regionale bladen wordt geadverteerd. Dergelijke bingo's worden niet alleen in het zuiden en oosten van het land, maar ook elders gehouden. Het gaat hier niet meer om kleine kansspelen, maar om zuiver commerciële activiteiten: al met een frequentie van éénmaal per week wordt in de wat meer bekende en regionaal functionerende bingo's, met 150 spelers per avond, een netto spelopbrengst van enkele tonnen per jaar per bingo gerealiseerd. Indien er al een vereniging is die een dergelijke bingo exploiteert, is de bingo bij dergelijke activiteiten als de commerciële hoofdactiviteit van de vereniging te beschouwen, zowel naar frequentie als naar inkomsten, en niet meer te beschouwen als aanvulling op de verenigingskas, zoals bedoeld in de Wok.

In verschillende delen van het land zijn exploitanten van nog grootschaliger bingo's actief. Zij organiseren dagelijks bingo's, naar schatting enkele tientallen, die elk door enkele honderden bezoekers per avond worden bezocht. Dergelijke bingo's bestaan openlijk in het zuiden en in het oosten van het land en in de Randstad. Ze realiseren een omzet van enkele miljoenen gulden per bingogelegenheid per jaar. De exploitant kan daar een netto spelopbrengst van meer dan een miljoen per jaar mee realiseren. Bij de organisatie zijn verenigingen, zoals bedoeld in de Wok, hooguit in naam betrokken.

Er zijn drie trends waarneembaar:

- *van prijzen in natura naar prijzen in geld;*
- *van kleinschalig naar grootschalig;*
- *van het zuiden en het oosten naar andere delen van het land.*

De exploitatie van de bingo's krijgt daarmee een steeds commerciëler karakter.

Er zijn aanwijzingen dat de commerciële bingo's, net als veel illegale casino's, op forse schaal belasting- en premieheffing ontlopen.

5.1 Het spel

Net als bij lotto en roulette draait het bij bingo, ofwel kienen¹, om getallen. Iedere speler koopt een kaart met een aantal rijen cijfers. Een ballenmachine of computer genereert num-

¹ In het zuiden van het land wordt bingo kienen genoemd.

mers, net zolang als nodig is voor een van de spelers om een rij cijfers of een volle kaart (bingo) af te kunnen strepen.

Bingo is een zuiver kansspel. In tegenstelling tot bij lotto en roulette kan de speler zelfs geen invloed uitoefenen met welke getallen hij of (meestal) zij speelt. Op de kaart zijn de getallen voorgedrukt. Het toeval bepaalt welke kaart de speler koopt, en welke getallen worden getrokken.

De nummers op de kaart lopen van 1 tot en met 75 of van 1 tot en met 90². Op alle kaarten zijn deze getallen verschillend en willekeurig ingevuld. Er zijn veel verschillende typen kaarten mogelijk.

Het spel begint als de spelleider of *bingomaster* met behulp van een machine balletjes trekt die steeds met een getal gemerkt zijn. In de meeste grote bingozalen zijn de balletjes inmiddels vervangen door een computer met voor alle spelers zichtbare beeldschermen. De meeste spelers kijken alleen naar de kaarten, maar de spelleider noemt de getallen hardop zodat iedereen dat kan horen. Spelers kijken of genoemde getallen op hun kaarten voorkomen en als dat zo is markeren ze die. De spelleider gaat door tot iemand “bingo” of “kien” roept. Dat gebeurt (in de veel voorkomende variant) wanneer die persoon alle getallen in één rij heeft gemarkeerd nadat ze door de *bingomaster* werden genoemd. De kaart van de winnaar wordt door een medewerker opgehaald, en na controle over de juistheid krijgt de winnaar een tevoren vastgestelde prijs. Vervolgens gaat het spel door tot weer een persoon “bingo” roept, in dit geval wanneer twee rijen helemaal weggestreept zijn. Het spel herstart ten tweede male tot het moment dat geroepen wordt door de persoon die een heel vlak met cijfers heeft aangekruist. Nu stopt het spel, dat wil zeggen een blad wordt afgescheurd en het geheel kan weer van voren af aan beginnen.

Op het beschreven verloop van het spel is variatie mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld de eerste keer ook bingo worden behaald wanneer het middelste nummer en de vier hoeknummers zijn getrokken. Welke variant wordt gespeeld hangt mede af van het gekozen type kaart.

Alle varianten hebben als belangrijke overeenkomst dat met elke kaart meerdere keren een prijs kan worden gewonnen; een enkele keer twee, meestal drie in hoogte oplopende prijzen.

Op een avond of middag, die drie tot vier uur duurt, kunnen verschillende rondes, elk met drie spelen, gehouden worden. Er is een hoofdronde met de grootste prijzen en daarnaast een of meer voorrondes en een ‘nakaart’, waarin minder te verdienen is.

Inkomsten worden gegenereerd uit verkoop van de boekjes met de nummerkaarten. Spelers kunnen op zoveel kaarten spelen als ze willen. De snelste of meest fanatieke spelers markeren vier kaarten tegelijkertijd. Zij hebben zo meer kans om te winnen, maar uiteraard kost

² De verschillen zijn regionaal bepaald. In het zuiden wordt vooral gekend met getallen van 1 tot en met 90, in de overige delen van Nederland gaat de nummering tot 75.

dat ook meer. Bij sommige (tussen-) rondes met meer prijzengeld is ook met de aanschaf van de kaarten meer geld gemoeid.

5.2 Legaal of illegaal

Wet op de kansspelen

Het kienspel (of bingo) wordt krachtens artikel 7d Wok aangemerkt als een klein kansspel. Vooral in het zuiden en oosten van het land organiseren verenigingen al sinds jaar en dag kienavonden. Leden spekken met een kleine inleg de verenigingskas en hebben zelf kans op het winnen van een bescheiden prijs. Voor zover het kienen in besloten kring werd georganiseerd viel dit buiten de verbodsbepalingen van de Wok. Het kienspel viel echter vaak wel onder de verboden kansspelen omdat er juist geen sprake was van een besloten kring.

Door de wijzigingswet van 2 juli 1974 mogen thans onder bepaalde voorwaarden kleine kansspelen zoals kienen worden georganiseerd. Voorop staat, dat de kleine kansspelen niet puur uit winstbejag voor de organisatoren mogen worden georganiseerd. Bij kleine kansspelen moet een spelelement duidelijk aanwezig zijn.

De wet verbindt voorwaarden aan het organiseren van een klein kansspel:

- 1 De organisator moet zijn een ten minste drie jaar bestaande Nederlandse vereniging, die krachtens zijn statuten een duidelijk omschreven doel heeft. Dit doel mag niet de beoefening van enigerlei vorm van kansspel zijn (art. 7c lid 1). Onder verenigingen vallen in dit verband ook doelorganisaties zoals kerkgenootschappen, kerkelijke gemeenten of parochies. Het voor het publiek organiseren van een bingoavond door caféhouders of zaaleigenaren, waarbij de opbrengst aan henzelf of aan een door hen aan te wijzen “goed doel” ten goede komt is derhalve verboden.
- 2 De bingo moet worden gehouden ten bate van een met name genoemd goed doel, dat niet in strijd is met het algemeen belang (art. 7c, lid 1). Een zangvereniging mag bingo-avonden organiseren om uit de opbrengst de aanschaf van muziekinstrumenten te financieren.
- 3 De door de deelnemers te winnen prijzen of premies in geld of goederen mogen geen hogere waarde hebben dan 700 gulden per serie of per set en geen hogere totale waarde hebben dan 2800 gulden per bijeenkomst (art. 7c, lid 1). Deze bedragen zijn aan indexering onderhevig (art. 7e).

Bij het organiseren van een bingo moet aan alle bepalingen van art. 7c, eerste lid, worden voldaan. Wanneer dat niet het geval is, is er geen sprake van een toegelaten vorm van kansspel als bedoeld in art. 7a. De organisator valt in dat geval onder het verbod van art. 1, onder a, en is strafbaar ingevolge art. 31 van de Wok.

Bovendien is het volgens art. 7c tweede lid verboden een bijeenkomst te organiseren waar gelegenheid tot het deelnemen aan een klein kansspel als bingo wordt gegeven:

- 1 indien niet ten minste veertien dagen tevoren op de voorgeschreven wijze aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente mededeling is gedaan van de plaats en het tijdstip van de bijeenkomst;
- 2 indien burgemeester en wethouders de bijeenkomst hebben verboden.

Burgemeester en wethouders verbieden de bijeenkomst:

- 1 als op de aangegeven dag in de aangemelde lokaliteit reeds een soortgelijke bijeenkomst zal plaatsvinden,
- 2 als het aannemelijk is dat een of meer leden van de vereniging die de bijeenkomst organiseert persoonlijk voordeel daaruit behalen, bijvoorbeeld door hun medewerking tegen betaling te verlenen, of
- 3 als aannemelijk is dat bij de wet of door burgemeester en wethouders gestelde voorschriften niet zullen worden nageleefd, of zodanige voorschriften niet zijn nageleefd.

De door burgemeester en wethouders te stellen voorschriften kunnen betrekking hebben op:

- 1 de plaats waar de bingo georganiseerd wordt (bijvoorbeeld niet in een lokaal waar alcoholhoudende drank verkrijgbaar is);
- 2 het maximum aantal in de lokaliteit toe te laten personen (in verband met de veiligheid);
- 3 de te winnen prijzen (bijvoorbeeld organisatoren verplichten het prijzenpakket voor aanvang van de bijeenkomst aan de gemeente bekend te maken, zodat de deelnemers zeker zijn wat per ronde de te winnen prijzen zijn,
- 4 het te gebruiken materiaal (om de deelnemers tegen bedrog te vrijwaren);
- 5 het toezicht op het goede verloop van het kansspel;
- 6 de duur van de bijeenkomst;
- 7 het percentage van de omzet dat aan het goede doel (de vereniging) ten goede moet komen.

De regels die door burgemeester en wethouders worden gesteld, kunnen worden gegeven in de vorm van algemene voorschriften of van in elk geval te stellen bijzondere voorschriften. Het toch organiseren van een volgens art 7c, tweede lid, door burgemeester en wethouders verboden bijeenkomst is een overtreding ingevolge art. 31 en als economisch delict strafbaar gesteld in de Wet economische delicten. Bovendien wordt in een dergelijk geval gehandeld in strijd met art. 1, onder a. Krachtens art. 7 c lid 3 levert niet-naleving van een van de voorschriften al voldoende grond op voor een verbod van de bijeenkomst.

Jurisprudentie

Uit jurisprudentie die over artikel 7c is ontstaan zijn nog andere voorwaarden af te leiden.

- 1 Bingobijeenkomsten rond middernacht gelden als één bijeenkomst; men mag geen dubbel prijzengeld beschikbaar stellen (Vz. ARRS 21 oktober 1986, AB 1987, 170).³
- 2 Er moet een relatie bestaan tussen het doel van de bijeenkomst en de beoogde bezoekers. Spelen waarbij het merendeel van de deelnemers geen lid is van de organiserende vereniging behoren niet tot wat onder ‘kleine kansspelen’ wordt verstaan (Vz. ARRS 31 augustus 1990, AB 1990, 515).⁴

In een geval kwam het tot jurisprudentie die geen beperking inhield.

- 3 Er mogen geen beperkingen gesteld worden aan het aantal bijeenkomsten (Vz. ARRS 23 juli 1979, AB 1980, 75). In een latere uitspraak is dit weer genuanceerd.⁵

5.3 Vormen van illegale bingo in de praktijk

Het onderscheid tussen legale en commerciële bingo is niet af te leiden uit het spelverloop. Het spel en de kans op winst zijn bij legale en commerciële bingo exact gelijk.

Een veel gemaakte overtreding betreft een overschrijding van de maximum toegelaten prijzen. De hoofdprijs bedraagt vaak fl. 1.000,- waar fl. 700,- is toegestaan. Maar de overtreding van de wet kan ook minder duidelijk zijn.

Het is verboden een bingoavond te organiseren indien niet tenminste veertien dagen tevoren op de voorgeschreven wijze aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente mededeling is gedaan van de plaats en het tijdstip van de bijeenkomst (art. 7c tweede lid). De voorgeschreven wijze verschilt per gemeente. De strengste gemeenten verstrekken een standaardformulier waarop de organisator aan moet geven hoeveel ronden er worden gespeeld en wat de prijzen per ronde zullen zijn. Nadat is geconstateerd dat de voorgeschreven maxima niet worden overschreden, worden er stempels gezet en wordt het formulier gekopieerd en gearchiveerd. De organisator is verplicht het formulier met stempelafdruk van de

³ Kienspel rond middernacht: een of twee bijeenkomsten? In 1986 organiseerde een schietsportvereniging in Roosendaal activiteiten op twee opeenvolgende dagen. Feitelijk ging het om een bijeenkomst die doorliep na middernacht en vraag was of het hier om één of om twee bijeenkomsten ging. In het eerste geval zou dat strijdig zijn met bepalingen omtrent het prijzengeld, dat is afgestemd op twee bijeenkomsten en het wettelijke maximum voor één bijeenkomst te boven gaat. De Raad van State besliste dat er van uitgegaan kan worden dat het om één bijeenkomst gaat.

⁴ Relatie deelnemers en organisatie bij ‘klein kansspel’. In Rotterdam organiseerden (biljart- en voetbal)verenigingen bingo's, maar gezien het aantal bijeenkomsten en de beperkte omvang van de verenigingen kon worden vastgesteld dat het merendeel van de deelnemers aan de bijeenkomsten geen binding had met de verenigingen. Daarmee pasten de bijeenkomsten niet binnen de definitie van een ‘klein kansspel’, waarbij een relatie bestaat tussen het doel van de bijeenkomst en de beoogde bezoekers. B&W Rotterdam werden in het gelijk gesteld met deze opvatting.

⁵ Zie ook voetnoot 4.

gemeente op te hangen in de aangemelde lokaliteit, zodat alle spelers vooraf de te winnen prijzen kunnen zien. Na afloop moet schriftelijk verslag worden gedaan van de inkomsten, de kosten en de opbrengst.

Waar de mededeling moet worden gedaan is niet altijd duidelijk. Sommige gemeenten hebben de politie aangewezen als instantie waar de bingoavond moet worden aangemeld. Andere gemeenten hebben helemaal geen faciliteiten om de mededeling in ontvangst te nemen. Verenigingen die te goeder trouw een bingo willen organiseren moeten in deze gevallen wel de wet overtreden.

Het verschil tussen legaal en commercieel wordt vaak gemaakt door de aanbieder. Alleen een tenminste drie jaar bestaande vereniging mag een klein kansspel als bingo organiseren, andere organisatoren opereren dus per definitie illegaal. Maar ook verenigingen overtreden soms de wet.

In de praktijk worden drie variaties van aanbieders van commerciële bingo aangetroffen:

- De eerste variant is de uit de hand gelopen verenigingsactiviteit. Wat ooit begon als een jaarlijkse bingoavond is uitgegroeid tot een wekelijkse bingo. Meestal neemt met de frequentie ook het prijzengeld toe, waarbij met name de wettelijke hoofdprijs van fl. 700,- vaak wordt verhoogd tot fl. 1.000,-. Deze variant is echter ook mogelijk zonder de wet te overtreden. In het midden van het land is een vereniging actief die met deze variant een omzet van fl. 400.000,- realiseert. Hierdoor bestaat niet indruk dat het een klein kansspel betreft, waardoor deze constructie in ieder geval niet overeenstemt met de geest van de wet.
- De tweede variant gaat uit van een aanbieder die verenigingen als dekmantel gebruikt. Het betreft hier exploitanten van feestzalen die verenigingen uitnodigen om in het etablissement een bingo te houden. De vereniging meldt het voornemen om een bingo te organiseren bij de gemeente. In ruil daarvoor krijgt de vereniging een vast bedrag. De opbrengst van de avond is voor de zaaleigenaar. De afdracht aan de vereniging is meestal maar een fractie van de werkelijke opbrengst van de avond. Het bestaan van deze constructie is voor een buitenstaander moeilijk vast te stellen. Op papier kan aan de voorwaarden van de wet worden voldaan.
- Bij de derde variant bestaat er helemaal geen (zichtbare) band meer met een vereniging. Er zijn zalen die alleen worden gebruikt om bingo te organiseren. Dat blijkt uit de inrichting, met bijvoorbeeld permanent opgehangen beeldschermen waarop de nummers verschijnen. De meest duidelijke aanwijzing is het aantal bingomiddagen en

-avonden dat wordt georganiseerd. Zalen waar zeven keer per week bingo wordt gespeeld hebben natuurlijk geen capaciteit meer voor andere activiteiten.

Van deze laatste variant zijn in Amsterdam diverse voorbeelden te vinden. De hoofdstad kent zeven percelen waar regelmatig bingobijeenkomsten worden gehouden. Tot begin jaren negentig waren dat er drie, maar het aantal is sindsdien snel gegroeid en inmiddels al enige tijd stabiel. Soms proberen nieuwe organisatoren een bingo te starten, maar de concurrentie is zwaar en het lijkt moeilijk als nieuwe organisatie een plek te verwerven.

In op één na alle etablissementen wordt meerdere keren per week een bingo gehouden en daar komen steeds veel mensen op af. Het spel wordt gehouden in grote ruimtes, die als regel weinig luxueus zijn. De spelers maken deel uit van verenigingen, die soms duizenden leden tellen. Het spelen van bingo is de belangrijkste bezigheid van de vereniging.

Ook een recente zaak die speelt in het noorden van het land levert een voorbeeld van de derde variant. De politie deed een inval in een zaal toen daar bingo werd gespeeld. In naam ging het om een vereniging die de avond organiseerde, maar onderzoek wees uit dat dit een dekmantel was. Twintig agenten met getrokken pistolen maakten een einde aan het vertier van zo'n honderd spelers (Groninger Dagblad 20-9-1999; Drentse Courant 30-9-1999).

Er is een duidelijke trend waarneembaar in de prijzen. Steeds vaker worden de prijzen in gulden uitgekeerd, steeds minder in natura. Dit laatste gebeurt alleen nog bij kleinschalige bingo's, en bij kienavonden in Limburg. Het is soms wel mogelijk om ter plekke goederen aan te schaffen met de zojuist gewonnen geldprijzen. Het betreft dan keukenapparatuur of luxe speelgoed. De gevraagde verkoopprijzen liggen onder de gangbare prijs in de winkel.

5.4 Spelers

Kingma wijst erop dat bingo altijd een spel is geweest voor mensen met een kleine beurs: bingo als het 'casino van de kleine man'. Een andere functie van het spel is emanciperend te noemen: bingo was een gelegenheid waar vrouwen, toen dat nog niet gebruikelijk was, alleen naar toe konden. Het was een veilige omgeving. Nog steeds blijkt dat op avonden waarop de televisie voetbal uitzendt bingo veel bezoekers trekt.

Vrouwen zijn onder de spelers in de overgrote meerderheid, meestal meer dan negentig procent, die tot de minder kapitaalkrachten gerekend moeten worden. Het betreft voor het merendeel autochtone vrouwen. Alleen Amsterdam geeft een duidelijk ander beeld. Het aantal allochtone spelers in Amsterdam varieert per gelegenheid van 15% tot 85%. Als regel zijn het personen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst. Buiten de grote steden worden in de commerciële bingo's nauwelijks allochtone spelers aangetroffen.

De bezoekers komen niet noodzakelijkerwijs uit de stad waar de bingo wordt georganiseerd. Enkele aanbieders halen bezoekers van buiten de stad op in hun woonplaats door busvervoer in te zetten. Dit komt in Amsterdam voor, maar ook bij bingo's elders in het land.

Het sociale aspect speelt bij alle bingoavonden een grote rol. De zaal is vaak al twee uur voor aanvang open, en de eerste bezoekers melden zich dan in groepjes aan. Er wordt koffie gedronken, veel sigaretten gerookt, gepraat en er worden kaartspellen gespeeld. Een enkele keer worden voorronden gespeeld. Er zijn dan kleine prijsjes te winnen. Ondertussen komen er nieuwe bezoekers binnen.

Tijdens het spel is het stil. In de pauze komt het sociale aspect weer op de voorgrond. Na de pauze speelt het geen rol meer, ook na afloop niet. De meeste bezoekers zijn zeer snel vertrokken. Vaak trekken de bezoekers voor de laatste ronde al de jassen aan. Nadat rond 22.00 uur voor het laatst "bingo" of "kien" is geroepen, staan de bezoekers op en verlaten het pand.

Veel bezoekers zijn vaste klant en zitten altijd op dezelfde plaats. De bingomaster en het bedienend personeel kennen de namen van de bezoekers. Ook als er vierhonderd mensen in de zaal zitten wordt de winnaar geregeld met de voornaam gefeliciteerd.

Enkele organisatoren hebben speelautomaten, en die zijn zelden onbezet. Soms zijn de automaten zo geplaatst dat ze gebruikt kunnen worden tijdens het spelen van bingo.

5.5 Spreiding

Oorspronkelijk wordt bingo gespeeld in het zuiden van het land. In veel gemeenschapshuizen wordt wekelijks een kienavond georganiseerd. Daarnaast was Rotterdam in de jaren tachtig een centrum voor bingo. Nadat de politie daar een eind aan had gemaakt, heeft Amsterdam die rol overgenomen.

Globaal kan worden gesteld dat in Limburg en Noord-Brabant veelvuldig kienavonden worden georganiseerd. De meeste daarvan zijn niet commercieel, maar er zijn verschillende grotere gemeenten waar grootschalige (vrijwel) dagelijkse bingo's worden georganiseerd. Naar het noorden toe wordt de band met de organiserende vereniging steeds onduidelijker. In het oosten worden in enkele gemeenten dagelijks op grote schaal bingo gespeeld. Opvallend is dat in de advertenties in Twentse Courant Tubantia melding wordt gemaakt van de prijzen, die boven het toegestane maximum liggen.

In heel Nederland kan bingo worden gespeeld, in het zuiden en oosten en in Amsterdam in dagelijks georganiseerde bingo's, in de overige landsdelen minder vaak.

5.6 Omvang

Op basis van gesprekken met medewerkers van groothandels in bingobenodigdheden, mag op dit moment worden geconcludeerd dat het aantal bingo's toeneemt. Er zijn drie trends waarneembaar.

1. *Kwantiteit*

Het aantal plaatsen waar bingo kan worden gespeeld wordt groter. Ook het aantal bezoekers per bingoavond groeit. Vierhonderd bezoekers op een avond is niet uitzonderlijk.

2. *Verspreiding*

Van oudsher worden in het zuiden vaak kienavonden georganiseerd. Tegenwoordig kan in alle delen van het land een bingo worden bezocht.

3. *Prijzen*

De te winnen prijzen zijn bij de grote bingo's altijd in contante bedragen. Zeker in gebieden waar meer exploitanten actief zijn moet uit concurrentieoverweging een forse hoofdprijs te winnen zijn. Het gevolg hiervan is dat een vereniging die een bingo wil organiseren om de financiële positie te versterken, dus een bingo zoals de wetgever heeft bedoeld, daartoe geen gelegenheid meer heeft. Voor een klein prijsje gaan mensen niet meer naar een bingoavond.

Voor Amsterdam kan op basis van het eerder genoemde fenomeenonderzoek van de politie een goede schatting van de omvang van het verschijnsel worden gemaakt. De bezoekersaantallen van de zeven onderzochte gelegenheden lopen uiteen van 110 tot 600 personen per bijeenkomst. In twee gelegenheden vinden wekelijks wel twaalf bijeenkomsten plaats; het andere uiterste is een locatie waar iedere week één keer gespeeld wordt. Per week bezoeken naar schatting ongeveer 9200 personen een bingobijeenkomst in de hoofdstad.

De dagelijkse bingo's die we elders in het land bezochten werden alle eveneens druk gebruikt, door 120 tot 400 spelers per avond.

Tegenover de bingo's die gedurende twee maanden elk meer dan twintig keer (dagen) in de regionale media adverteerden, stonden drie maal zo veel bingo's die twee tot acht keer adverteerden en die wekelijks werden gehouden, maar blijkbaar wel aan een regionaal publiek appelleerden.

In een onderzoek dat zich baseert op gegevens die zijn verzameld door in alle 572 gemeenten een vragenlijst uit te zetten (respons was 71 procent) concentreerde men zich op het aanvragen en verlenen van vergunningen door B&W. De conclusie was dat er in heel 1996 48.000 bingobijeenkomsten werden aangemeld (deels werd daarvoor een vergunning gegeven). De

totale omzet werd geschat 117 miljoen gulden, terwijl het totale prijzenpakket geschat werd op 90 miljoen gulden (Mutsaers en Korpel 1996, p. 3).

5.7 Omzet en opbrengst

De volgende drie bingovarianten staan model voor commerciële bingo:

De eerste variant betreft een bingo die wordt georganiseerd door een vereniging. De bezoekers weten dat de opbrengst van de avond naar de vereniging gaat. De bingo wordt wekelijks georganiseerd. Er komen tussen de 100 en 150 bezoekers. In de zomer komen de meeste bezoekers van campings in de buurt, in de winter voornamelijk uit de gemeente zelf.

Voor de pauze wordt gespeeld met tien kaarten in een boekje. De boekjes kosten fl. 5,- per stuk, de meeste bezoekers kopen er drie. Er zijn twee prijzen per kaart. Nadat iemand bingo heeft geroepen, mag deze winnaar een envelop uit een stapel halen. Daarin zit een geldbedrag, variërend van fl. 20,- tot fl. 100,-. Van tevoren is dus niet de exacte prijs bekend. Wanneer meer mensen tegelijk bingo behalen, trekt een van hen de envelop en wordt de prijs gedeeld.

In de pauze kunnen boekjes gekocht worden voor de volgende ronde. Er zitten weer tien kaarten in, maar de prijs bedraagt nu fl. 7,50. Ook nu kopen de meeste mensen drie exemplaren. In de enveloppen zitten nu prijzen variërend van fl. 20,- tot fl. 150,-. Er is een bonusronde, waarbij geen enveloppen worden gebruikt maar de prijzen vast staan: de eerste volle rij levert fl. 100,- op, de volle kaart fl. 250,-.

Na de tweede ronde volgt een korte pauze, waarin de bezoekers een kaart kunnen kopen voor fl. 7,50. De meeste kopen drie kaarten. De eerste speler die een volle rij heeft, wint fl. 250,-. Een volle kaart is goed voor de hoofdprijs, fl. 700,-.

Uitgaande van 120 spelers, die drie boekjes per ronde kopen, bedraagt de omzet voor de pauze fl.1.800,-. Na de pauze en bij de hoofdronde is het te winnen bedrag fl.2.700,-. De totale omzet van de avond is dus fl.7.200,-. Het prijzengeld bedraagt voor de pauze fl.500,-, na de pauze fl.1.250,- en bij de laatste grote ronde fl.950,-. Het totale prijzengeld is fl.2.700,-, minder dan het toegestane maximum. Na aftrek van het prijzengeld bedraagt de bruto spelopbrengst fl.4.500,-. Op jaarbasis betekent dit een bruto spelopbrengst van fl. 234.000,- bij een omzet van fl. 374.000,-.

De tweede bingovariant wordt door een zaaleigenaar georganiseerd. De bingo wordt iedere werkdag gespeeld. De ruimte biedt plaats aan 300 mensen, en vaak is het nagenoeg vol.

Een boekje kost fl. 15,-, en de meeste spelers kopen er twee. Na een gratis voorronde waarbij kopjes koffie gewonnen kunnen worden, begint de eerste van twaalf ronden. Per ronde zijn

er twee prijzen te winnen, en die worden voor aanvang van de ronde bekend gemaakt. Er kan tussen de fl. 25,- en fl. 250,- worden gewonnen. De meeste volle kaarten leveren fl. 100,- op. Er is een hoofdronde. De te winnen prijzen zijn afhankelijk van het aantal spelers, en variëren van fl. 400,- tot fl. 1.000,-.

Gesteld dat er 250 mensen zijn die twee boekjes kopen, bedraagt de omzet op een avond fl. 7.500,-. Het totale prijzengeld varieert per avond, maar is gemiddeld fl. 2.500,-. De bruto spelopbrengst is dan fl. 5.000,-, vijf keer in de week, vijftig weken per jaar. Op jaarbasis bedraagt de bruto spelopbrengst van fl. 1.250.000,- bij een omzet van fl. 1.875.000,-.

De derde variant heeft een onbekende organisator. Vermoedelijk is het een commerciële exploitant. De kaarten zijn te koop vanaf fl. 20,- voor een enkel boekje voor de hele avond. De meeste bezoekers kopen een boekje met drie kaarten per ronde. De prijs daarvan varieert tussen de fl. 30,- en fl. 40,-. Met gemiddeld 250 bezoekers per avond is de omzet tenminste fl. 7.500,- per avond.

Uitgaande van twaalf ronden wordt in totaal fl. 2.900,- aan prijzen uitgekeerd. Die vallen uiteen in tien ronden met prijzen van fl. 15,-, fl. 25,- en fl. 100,- per ronde; totaal dus fl. 1.400,-; één ronde met fl. 25,-, fl. 50,- en fl. 350,- en een hoofdronde met fl. 25,-, fl. 50,- en fl. 1.000,- aan prijzengeld.

Als extra worden vooraf getallen bekend gemaakt die voor een extra uitkering kunnen zorgen. Wanneer bingo wordt behaald met het voor die ronde aangewezen getal, betekent dat een nog hogere prijs. Deze bedragen variëren tussen de fl. 250,- en fl. 1.300,- gulden. Deze prijzen vallen slechts sporadisch. De bruto spelopbrengst per avond is fl. 4.600,-. De bedragen uit dit voorbeeld zijn ontleend aan een bingo die vijf avonden en een middag per week wordt gespeeld. Op jaarbasis is de bruto spelopbrengst ruim 1,4 miljoen bij een omzet van tenminste 2,34 miljoen gulden.

Bij de tweede en derde bingovariant wordt de maximum toegestane hoofdprijs van fl. 700,- overschreden. Bij de derde is ook het totale prijzengeld hoger dan toegestaan. Genoemde bedragen zijn zonder horeca-inkomsten, en zonder de opbrengst van de speelautomaten, die soms ook in de etablissementen geplaatst zijn.

Ook in Amsterdam koopt de modale bezoeker tegen een vaste prijs per bijeenkomst een bepaald aantal kaarten (een 'driedubbel boekje') voor de hoofdronde.

Op basis van deze gegevens is de omzet van de zeven gelegenheden geschat. De uitersten voor de zeven gelegenheden zijn fl. 4.407.000,- respectievelijk fl. 140.400,- gulden. In totaal wordt een geschatte omzet gerealiseerd van 15,4 miljoen gulden per jaar.

Er zijn ook inkomsten uit bijproducten: de verkoop van kaarten voor voorronde en 'nakaart' en drankjes en hapjes. Naar schatting levert dit nog 20 tot 30% extra. Daarmee bedraagt de geschatte totale jaarlijkse omzet 18,5 tot 21 miljoen gulden.

Op grond van advertentieanalyse schatten we dat er in Nederland enkele tientallen bingohallen met vrijwel dagelijkse bingo-bijeenkomsten zijn, die na aftrek van het uitbetaalde prijzengeld en zonder horeca-inkomsten, elk een bruto spelopbrengst van meer dan een miljoen gulden genereren.⁶ In totaal gaat het om een bruto spelopbrengst van tenminste 30 miljoen gulden per jaar.

Daarnaast zijn er tenminste zestig tot honderd wekelijkse bingo-bijeenkomsten met een duidelijk commerciële inslag, met een gezamenlijke bruto spelopbrengst van tenminste 15 miljoen gulden per jaar.

⁶ In het fenomeenonderzoek van de politie Amsterdam-Amstelland behaalt één van de bingohallen een bruto spelopbrengst van meer dan een miljoen gulden. Afgaande op de schattingen voor omzet en (zeer hoog) prijzengeld behalen de andere (soms zeer grootschalige) bingo's een bruto spelopbrengst op jaarbasis in de orde van grootte van één tot tweehonderdduizend gulden. Dit houdt in dat de gehele exploitatie uit de baromzet moet worden gefinancierd, terwijl deze per persoon (fl. 6,- per bijeenkomst per persoon) laag is. We gaan er daarom van uit dat het prijzengeld te hoog is geschat (i.c. door de ondervraagde exploitanten te hoog is opgegeven) en dat de bruto spelopbrengst vergelijkbaar zal zijn met de grootschalige bingo's die we elders bezochten en met de spelopbrengst die ook in een van de Amsterdamse bingo's wordt gerealiseerd.

6 WEDDEN OP PAARDEN

Het illegaal wedden op paarden gebeurt in Nederland bij circa acht bookmakers, die op de vijf regelmatig gebruikte ren- en drafbanen actief zijn. Er zijn enkele honderden spelers. Het illegale bookmakingcircuit is, net als het wedden bij de legale totalisator, in de afgelopen jaren steeds in omvang afgenomen. Strikt genomen is vaak geen sprake van bookmaking, aangezien de noteringen veelal overeenkomen met die van de (legale) totalisator.

De bookmakers, die hun bezigheden op de ren- en drafbanen als nevenactiviteit uitvoeren, realiseren gezamenlijk een omzet van naar schatting enkele miljoenen gulden per jaar, met een bruto spelopbrengst van enkele tonnen.

6.1 Het spel

In Nederland zijn nog vijf drafbanen waar de draf sport regelmatig wordt beoefend. Duindigt en Wolvega zijn daarvan de grootste. Paardenrennen vinden alleen plaats op Duindigt, en onderscheiden zich van de draf sport doordat de paarden niet draven maar in galop gaan.

Bij de draf- en rensport kan gewed worden op de uitslag van wedstrijden. In eerste instantie gaat het om het voorspellen van de winnaar, maar er zijn varianten mogelijk waarbij gewed wordt op meerdere paarden en men ook rekening houdt met volgorde van binnenkomst ('winnend', 'plaats' of 'winnend & plaats', 'koppel', 'trio', 'kwartet').

Weddenschappen kunnen worden afgesloten bij de totalisator op de baan. Daarnaast zijn er verspreid over het land 39 wedkantoren, waar spelers (buitenlandse) races op een televisiescherm volgen en geld inzetten.

Het totaal ingezette bedrag wordt, met aftrek van de kosten, uitgekeerd aan de winnaar(s). Op beeldschermen wordt per paard aangegeven hoeveel een gulden in een winnende weddenschap uitbetaalt (de quote). De quote verandert door nieuwe inzetten. Quotes hangen samen met het in totaal ingezette bedrag. Wanneer er op een race weinig gewed wordt, heeft een (grote) inleg van één speler bij de totalisator veel invloed op de quote. Een speler die veel geld inzet op een paard, zal de quote sterk doen dalen. De uitbetaling bij de andere paarden zal juist stijgen. Kort voor de start van de wedstrijd mag niet meer worden ingezet, waardoor de quote niet meer verandert en uiterekend kan worden wat de uitbetaling zal zijn wanneer het paard waarop de speler heeft ingezet ook daadwerkelijk wint.

Er kan gespeeld worden met een inzet vanaf enkele gulden. Wanneer de uitkering bij winst meer dan fl. 1.000,- bedraagt, is 25 procent kansspelbelasting verschuldigd over het gehele bedrag.

6.2 Legaal of illegaal

In Nederland mag op paarden alleen gewed worden door middel van de totalisator. Op dit moment is de organisatie in handen van het bedrijf Autotote.

Buiten de totalisator om worden er echter ook weddenschappen gesloten bij bookmakers. De bookmaker werkt voor eigen rekening en op eigen risico. Hij heeft niet hetzelfde spelaanbod als de totalisator, hij neemt meestal slechts weddenschappen aan op enkele simpele varianten ('winnend' en 'koppel').

6.3 Vormen van illegaal wedden in de praktijk

De bookmakers zijn actief op de renbanen. In het verleden werkten zij met eigen quoteringen. Zij boden een quote aan die vast stond op het moment van aanbieding. De speler wist direct wat de uitbetaling zou zijn bij eventuele winst van het paard waarop de weddenschap was afgesloten. Wanneer veel spelers inzetten op hetzelfde paard, verlaagde de bookmaker de quote, zodat dat paard voor de wedders minder aantrekkelijk werd, en de andere paarden juist meer. Op deze wijze probeerde de bookmaker zijn risico te beperken. De al afgesloten weddenschappen behielden evenwel de afgesproken uitbetaling. De totalisator kan de quotering nog veranderen, ook als de weddenschap al is aangegaan.

Door de terugloop in het aantal spelers stellen de bookmakers tegenwoordig geen eigen quoteringen meer vast. In plaats daarvan gebruiken de bookmakers de quotering van de totalisator. Daarmee is het karakter van het wedden veranderd. Spelers zijn altijd op zoek naar informatie over de paarden, en geven die informatie aan elkaar. Wanneer alleen gewed kan worden bij een totalisator, wordt juist zo weinig mogelijk informatie doorgegeven, want hoe meer spelers weten dat een paard in goede vorm verkeert, des te lager de quotering zal zijn. Doordat de bookmakers veelal de quotering van de totalisator gebruiken, is de uitkering per ingelegde gulden gelijk, en lijkt er op het eerste gezicht geen reden meer te zijn om bookmakers te prefereren boven de totalisator. Ook de terminologie is verwarrend: bookmakers maken hun benaming niet waar. Desondanks zullen we in dit rapport deze historisch gegroeide naam blijven gebruiken.

De door spelers meest genoemde reden om wel bij de bookmaker en niet bij de totalisator te wedden is het gemak. Om legaal te wedden moet een computerformulier worden ingevuld. Dat moet worden ingeleverd bij een balie, waarbij de inzet moet worden overhandigd. Er is veel tijd tussen de koersen zodat in alle rust de weddenschap kan worden afgesloten. Doordat de totalisator een computerformulier gebruikt, kan uren voor de koers al worden ingezet. De

meeste spelers zetten echter juist zo laat mogelijk in, om er zeker van te zijn dat het paard in goede conditie op de baan verschijnt. Het gevolg daarvan is dat er enkele minuten voor de koers begint lange rijen ontstaan voor de kassa's.

Bookmakers komen meestal zelf langs, kort voor de koers begint. Het volstaat om in een kort gesprek een inzet van bijvoorbeeld fl. 25,- op paard 8 te melden. Een speler bij de bookmaker bespaart zich dus het in de rij staan bij de totalisator, verschillende malen per dag.

Spelers die bij de bookmaker bekend zijn, kunnen voor iedere koers bij de bookmaker inzetten. Meestal verdelen de bookmakers het terrein, ieder heeft zijn eigen tafels. Omdat de meeste bookmakers niets opschrijven, zal het voor een buitenstaander niet opvallen dat er sprake is van bookmaken. Vaste bezoekers herkennen hen echter direct. Op een door de onderzoekers bezochte baan was ook een bookmaker actief die nog niet zolang geleden is begonnen. Zijn geheugen was kennelijk nog niet voldoende getraind om alle inzetten te kunnen onthouden. Hij was van de vijf aanwezige bookmakers de enige die schreef. Overigens valt ook dat voor een buitenstaander niet op, de meeste bezoekers schrijven in hetzelfde blad als hij. Daar staan de koersen in afgedrukt, en veel mensen schrijven erbij wie de winnaar is geworden, en wat de laatste kilometertijd was.

Om het gemak te vergroten, is het gebruikelijk dat spelers een soort rekening-courant hebben bij een bookmaker. Meestal staat er niets op papier, maar wordt er gewed op goed vertrouwen. Dat komt ook naar voren bij het telefonisch inzetten. Wanneer een speler niet op de baan kan zijn, biedt de bookmaker de mogelijkheid om toch te wedden¹.

Volgens afspraak wordt er aan het eind van de dag verrekend, of blijft de rekening enkele maanden actief.

Een andere reden voor het spelen bij bookmakers is de kansspelbelasting. Ook hierbij speelt het gemak van een bookmaker een hoofdrol.

Wanneer de winst meer dan fl. 1.000,- bedraagt moet over de gehele som 25 procent kansspelbelasting worden afgedragen. Een geroutineerd speler zorgt ervoor dat zijn eventuele winst niet meer dan fl. 1.000,- bedraagt. Hij zal onder de fl. 1.000,- gulden blijven door de inzet per weddenschap te beperken. Bij een quotering van 1,10 zal een speler niet in één keer fl. 1.000,- gulden spelen, maar bijvoorbeeld vier keer fl. 250,-. Hij ontvangt bij winst dan vier keer fl. 275,- in plaats van fl. 1.100,- minus 25 procent belasting, te weten fl. 825,-.

Een bookmaker rekent vanzelfsprekend geen kansspelbelasting. Daar kan dus wel gewoon fl. 1.000,- worden ingezet.

Het omzeilen van de kansspelbelasting is vooral een theoretisch argument. Het winnen van meer dan fl. 1.000,- komt weinig voor. De kans daarop is het grootst bij het inzetten op een trio, de eerste drie plaatsen, en deze variant wordt door bookmakers niet aangeboden.

¹ In het verleden is in Noord-Holland een bookmaker gearresteerd, omdat uit telefoontaps bleek dat de man spel aannam van wedders die de koers niet konden bijwonen.

Verder is het inzetten van grote bedragen bij de totalisator niet lucratief. Gezien de relatief kleine omzet per koers heeft het inzetten van een hoog bedrag een grote invloed op de quotering. Wanneer bijvoorbeeld een eigenaar fl. 1.000,- winnend speelt, zal zijn paard direct favoriet zijn en de quote zal normaal gesproken dalen tot 1,10. Inzetten bij een bookmaker kan in dit opzicht voordelen hebben.

Op de renbanen zijn vestigingen van de totalisator. Het invullen van het computerpapiertje is voor een beginner verwarrend, er moet vrij veel worden ingevoerd en het papier staat vol met afkortingen, maar na enige tijd is het voor de meeste spelers duidelijk. Bovendien zijn er sinds kort medewerkers op de banen tegen wie de spelers kunnen zeggen op welk paard ze willen wedden, waarna de medewerker de verlangde weddenschap invoert in de computer.

Spelers die niet naar de renbaan kunnen, kunnen wedkantoren bezoeken waar ook op paarden gewed kan worden. Uitbaters van de kantoren werken op basis van een franchisesysteem. Zij moeten de regels die door Autotote zijn opgesteld eerbiedigen en om die reden kunnen zij geen actieve bookmakers in hun zaak dulden. Bookmakers geven er ook zelf de voorkeur aan om op de banen te zijn.

Er gaat veel contant geld om op een koersdag, maar er kan niet geconcludeerd worden dat het altijd gaat om de uitbetaling van illegale weddenschappen. De meeste bezoekers hebben in meer of mindere mate belangen bij paarden, en aangezien toch iedereen naar de koers gaat, is dat een goed moment om af te rekenen met bijvoorbeeld de eigenaar van het weiland waar het paard heeft gestaan.

6.4 Aanbieders

In Nederland zijn tussen de vijf en tien bookmakers actief. De meeste bronnen gaan uit van acht bookmakers. Zij nemen weddenschappen aan op verschillende banen. De paardenwereld is klein, de meeste mensen kennen elkaar. Om te kunnen inzetten bij een bookmaker zal hij² moeten weten wie je bent. Bookmakers willen het risico niet lopen dat ze spel aannemen van een opsporingsambtenaar.

Meestal is bookmaking een (tijdrovende) nevenactiviteit. Het bookmaken wordt niet gedaan om primair te voorzien in het levensonderhoud. De meeste bookmakers hebben een managementfunctie binnen een (eigen) onderneming, of genieten een pensioen.

² Alle bekende bookmakers zijn mannen.

Een Nederlandse bookmaker is eigenlijk een speler als alle andere. Hij wedt ook, alleen in plaats van op de winst van een paard speculeert een bookmaker op het verlies. De bedragen die op het spel staan zijn natuurlijk veel hoger dan bij een “gewone” wedder. Een wedder sluit normaal gesproken één weddenschap af per koers, waar een bookmaker tussen de tien en twintig weddenschappen aanneemt.

Behalve het inzetten op het verlies van het paard en de hoogte van de bedragen is er nog een belangrijk verschil tussen bookmakers en gewone wedders. Zoals bij alle kansspelen verliest een speler meer dan hij wint. Een bookmaker zal over het gehele jaar genomen normaal gesproken (daarom) winst maken. Gemiddeld bedraagt de winst tussen de vijftien en twintig procent van de inzet, vergelijkbaar met de inhouding van de totalisator, die ongeveer twintig procent van de inzet inhoudt om de kosten te dekken.

Bookmakers lopen wel enig risico. Natuurlijk bestaat altijd de kans dat de AID de bookmakers arresteert. In het verleden is dat enkele malen gebeurd. Blijkens het gemak waarmee de bookmakers zich nu over de banen bewegen, schatten zij dit risico laag in.

Maar ook het feit dat bookmakers geen eigen quotering meer vaststellen, levert een risico op. Zij zijn afhankelijk van de door de totalisator vastgestelde quote. Daarom zal een bookmaker altijd zo laat mogelijk de weddenschappen afsluiten. Wordt bij hem veel ingezet op een paard, dan zal de bookmaker zich indekken door zelf bij de totalisator in te zetten op dat paard. Wint dat paard, dan moet hij uitbetalen maar hij wint een gedeelte van het geld terug. De totalisator wordt gebruikt als herverzekeraar.

Er zit voor de bookmaker nog een lucratieve kant aan het herverzekereren. Door zijn inzet zal de quotering vrijwel zeker dalen. De uitkering per ingezette gulden gaat omlaag. Aangezien hij zelf ook de quotes doorberekent aan zijn klanten, snijdt het mes aan twee kanten. Dit is wel de reden dat hij dat terughoudend moet doen, want hij maakt zich hiermee niet populair bij de spelers.

De spelers kunnen deze route ook volgen. De quotering is een gewogen gemiddelde, en door bij de totalisator in te zetten op andere paarden zal de quote van het favoriete paard weer stijgen. Met een kleine inzet is de koers vaak al aanmerkelijk te beïnvloeden.

6.5 Spelers

Spelers die gewend zijn weddenschappen af te sluiten bij bookmakers, maken deel uit van de groep trouwe bezoekers van de banen. De spelers zijn dan ook bekenden van elkaar, en van de bookmaker. De meest genoemde reden om niet in te zetten bij de totalisator is het gemak dat de bookmaker biedt: niet wachten bij de kassa, en het rekening-courant systeem. Vertrouwen speelt een grote rol.

De spelers die inzetten bij bookmakers staan meestal niet stil bij het feit dat ze de wet overtreden. Ze weten wel dat het niet mag, maar vergelijken het spelen bij een bookmaker met het om twee uur in de nacht door rood licht rijden op een lege weg. Het mag niet, maar niemand merkt er wat van en niemand heeft er overlast van.

Ook het argument dat door te spelen bij bookmakers de paardensport geld misloopt, een bookmaker draagt immers niets af, maakt geen indruk. Het geld komt in de ogen van de spelers namelijk toch wel bij de sport terecht. De bookmaker dekt zich vaak in voor verlies door bij de totalisator te spelen. Bovendien heeft de speler meestal direct of indirect met de sport te maken. Als paardeneigenaar bijvoorbeeld. En het houden van paarden kost bijna altijd meer dan het opbrengt. Het totale prijzengeld in Nederland bedraagt 8 miljoen gulden. Er zijn 1.500 paarden actief, dus gemiddeld wint een paard fl. 5.300,-. Een koerspaard kost ongeveer fl.15.000,- gulden per jaar. Deze spelers stoppen dus zelf ook veel geld in de paardensport.

6.6 Spreiding

Bookmakers zijn op alle banen te vinden. Dat moeten ze doen om hun risico te spreiden. De meeste spelers wedden op paarden waarvan ze de eigenaar, de trainer of de pikeur kennen. De spelers in Wolvega spelen verhoudingsgewijs veel op Friese paarden, en die lokale gebondenheid zie je ook op andere banen. Als een Friese stal een topjaar zou meemaken en door het hele land koersen wint, zal een bookmaker op Wolvega verlies leiden maar kan hij dat compenseren op andere banen. De bookmaker vertrouwt erop dat op de andere banen ook vooral op lokale paarden gewed zal worden, en dat de in dit voorbeeld Friese paarden ook op andere banen winnen.

6.7 Omvang

De belangstelling voor de draf- en rensport neemt af. Sinds 1990 is de omzet van de totalisator gedaald. Het aantal bookmakers laat dezelfde trend zien. Op de Nederlandse banen zijn nog tussen de vijf en tien bookmakers actief. De meeste respondenten schatten het aantal actieve bookmakers op acht.

6.8 Omzet en spelopbrengst

Bookmakers zijn al geruime tijd actief. In de jaren '60, '70 en '80 werd er door verschillende onderzoekers van uitgegaan dat de gezamenlijke omzet van deze illegale aanbieders 25 tot wel 40 procent van de totale totalisatoromzet bedroeg (Van 't Veer 1998, p. 116).

Op een koersdag zijn meestal vijf van de acht bookmakers actief. De omzet per bookmaker wordt bepaald door het aantal wedders maal hun inzet. De ingezette bedragen zijn meestal niet hoog. Fl. 200,- inzet is uitzonderlijk, en meer dan fl. 300,- wordt meestal niet geaccepteerd. Fl. 25,- is een gebruikelijk bedrag. Voor de berekening gaan we uit van fl. 50,- als gemiddelde inzet.

Een bookmaker heeft gemiddeld tien vaste klanten. De spelers wedden niet bij iedere race, maar gemiddeld bij de helft. Uitgaande van tien races per koersdag, wedden tien spelers in totaal vijftig keer. Met een gemiddelde inzet van fl. 50,- is de omzet per bookmaker per dag fl. 2.500,-, voor de actieve bookmakers dus fl. 12.500,-. Jaarlijks zijn er 177 (1999) koersdagen. De omzet per bookmaker is fl. 277.000,-; van alle bookmakers samen fl. 2,2 miljoen. Bookmakers keren ongeveer 80 procent van de omzet uit aan de wedders. De bookmakers realiseren samen dus naar schatting een bruto spelopbrengst van fl. 440.000,- per jaar.

7 LOTTO, TOTO EN LOTERIJ-ACHTIGEN

De illegale varianten van lotto en toto worden aangeboden in een getrapt systeem met tussenpersonen, waarin naar schatting vier tot acht exploitanten achter de schermen actief zijn. De beide spelen, die door dezelfde organisaties worden aangeboden, worden vooral in caféverband gespeeld, in de grotere steden meestal in één wijk. De weddenschappen worden door runners in de cafés verzameld. Een runner bedient circa 150 spelers, soms voor zowel lotto als toto. Als trekkingsuitslag wordt de trekking van de legale lotto gehanteerd; voor de uitslag van de toto gelden de uitslagen van sportwedstrijden, waarbij meestal een overzicht van 150 noteringen, opgesteld door een in Oostenrijk gevestigde organisatie, als criterium voor de winstbepaling wordt gebruikt.

Bij de illegale lotto zijn meer spelers betrokken dan bij de illegale toto. De inzet van de totospelers is echter groter, tot bedragen van (incidenteel) tienduizenden guldens, terwijl totospelers met kleine inzetten spelen.

7.1 Het spel

Lotto is een spel dat draait om het raden van cijfers. Bij toto moeten uitslagen van sportwedstrijden voorspeld worden. De distributie van toto en lotto geschiedde van oudsher via sportverenigingen en winkelbedrijven (sigarenzaken) en men kan deelnemen via een abonnement of door cijfers op een terminal bij de aanbieder in te toetsen. Spelers kunnen met verschillende kolommen deelnemen.

Bij lotto moet een speler een aantal cijfers kiezen dat, wil hij winnen, moet corresponderen met de cijfers die het resultaat zijn van een trekking. Deze trekking geschiedt wekelijks en is op televisie live te volgen. Soms zijn er extra trekkingen. Door een machine worden uit een verzameling van in totaal 45 balletjes *at random* 6 balletjes getrokken (zonder teruglegging), waarop de cijfers zijn afgedrukt. Als laatste trekt men een reservegetal, waar extra prijzen aan zijn verbonden. Een speler heeft vooraf de cijfers gekozen waarvan hij of zij denkt of hoopt dat ze getrokken zullen worden.

Een ander, verwant spel dat zes keer per week wordt gespeeld en een iets andere vorm kent, is Lucky Ten. Hier worden uit een totaal van 80 cijfers 20 cijfers getrokken. Daarvan kan een speler er, naar keuze, één tot maximaal 10 voorspellen. Daarnaast wordt er ook in het buitenland lotto georganiseerd en daar wordt ook vanuit Nederland in meegespeeld.

Toto is gebaseerd op de uitslagen van sport- (meestal voetbal-) wedstrijden. Aangegeven moet worden of het thuisspelende team wint, verliest of dat de wedstrijd in een gelijkspel eindigt. Op het formulier kan per wedstrijd daarom steeds één uit drie mogelijkheden gekozen worden. Per in te sturen formulier gaat het om dertien wedstrijden. Het betreft als regel

wedstrijden uit de nationale competitie, maar niet altijd is het competitieverloop zo dat er dertien wedstrijden gespeeld worden. In dat geval worden buitenlandse wedstrijden in het formulier opgenomen. In de loop der jaren zijn er door SNS varianten geïntroduceerd; een deel is later weer verdwenen. Toto-Select is één variant, waarbij het gaat om het voorspellen van de uitslagen van een beperkt aantal (3, 4, 5 of 6) wedstrijden, die de speler zelf kan kiezen uit een bepaald aanbod.

Loterij-achtigen verschillen van de lotto doordat de spelers niet zelf voor een nummer mogen kiezen. Meestal beperkt de keus zich tot een of twee eindcijfers. Spelers kopen een lot en moeten afwachten of het nummer bij de trekking valt.

Bij Instantloterijen heeft de trekking al vóór de verkoop plaatsgevonden. Spelers kunnen door het wegkrassen van een bedekkend laagje (vandaar de benaming "krasloten") vaststellen of zij in de prijzen zijn gevallen.

7.2 Legaal of illegaal

Lotto zowel als toto worden in Nederland aangeboden door de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS). Deze organisatie is de enige wettelijk toegestane aanbieder. Een deel van de opbrengst van de SNS-spelen wordt verdeeld over verenigingen en instellingen op terreinen van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid.

Voor de grotere, landelijk werkende loterijen zijn de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS), de Algemene Loterij Nederland (ALN)/de Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Acties (SUFA), de Stichting Fondsen Promoties (SFP) en de Stichting Nationale Postcode Loterij (NPL) de vergunninghouders. Landelijke loterijen behoeven een vergunning ingevolge de Wok; zonder vergunning is een loterij dus illegaal. Kleinere, lokaal georganiseerde loterijen behoeven een vergunning van B&W indien de prijzen en premies gezamenlijk geen hogere waarde hebben dan fl. 10.000,-. Bij hogere prijzen en premies moet de Minister van Justitie toestemming verlenen.

Loten van buitenlandse loterijen mogen in Nederland niet worden aangeboden.

Er bestaan diverse illegale varianten van toto en vooral van lotto. Zij worden overwegend in uitgaansgelegenheden en tabaks- en gemakszaken in een aantal grotere gemeenten aangeboden. Regelmatige bezoekers kennen de personen die op gezette tijden aanwezig zijn en weddenschappen aannemen. In beide gevallen, lotto en toto, wordt de opbrengst van het spel niet besteed aan goede doelen. De winst wordt door de organisatoren geïncasseerd.

Voor illegale lotto geldt dat er een nauwe relatie bestaat met het officiële spel omdat dezelfde winnende cijfers gebruikt worden. Met de trekking van de getallen tijdens de wekelijkse televisie-uitzending wordt voor spelers van het legale en het illegale spel bekend of men in de

prijzen valt. Aan dit gegeven ontleent het illegale spel ook zijn naam, al gaat het om variaties: stadslotto, cafélotto, zwarte lotto.

Bij illegale toto wordt weliswaar net als bij het legale spel uitgegaan van feitelijk gespeelde voetbalwedstrijden, maar er wordt afgeweken van de dertien geselecteerde wedstrijden die zijn afgedrukt op het totoformulier. Men werkt met een als regel langere lijst van wedstrijden waar de spelers er een aantal uit kunnen selecteren.

7.3 Vormen in de praktijk

Voor de illegaal georganiseerde instantloterijen geldt dat het om een beperkt verschijnsel gaat. Dit wordt gemotiveerd door de risico's die een aanbieder loopt. Een aanbieder die prijswinnende loten achterhoudt (hetgeen mogelijk is door de wijze van aanlevering van loten door de toeleverancier aan de aanbieder) verliest zijn klanten, die veelal binnen een sociaal netwerk functioneren; een aanbieder die de prijswinnende loten niet achterhoudt loopt financiële risico's. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat het verschijnsel een grote vlucht neemt.

Ook van illegale loterijen kunnen we geen empirische gegevens overleggen. We gaan er van uit dat het, behoudens om allerlei reclame-uitingen, om een marginaal verschijnsel gaat.

Illegale lotto en toto worden wel op grotere schaal aangeboden. We hebben hierover echter weinig gegevens kunnen verzamelen. Het navolgende moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden gelezen, met name met betrekking tot de omvang.

Illegale lotto gaat als volgt in zijn werk. In bepaalde cafés komen aanbieders en spelers elkaar tegen. Het gaat om mensen die elkaar kennen, beide zijn regelmatige bezoekers van de betreffende etablissementen. Wekelijks komt de aanbieder naar de zaak. Hij betaalt gewonnen bedragen uit en neemt nieuwe weddenschappen aan. Hij doet dat door nummers en namen in een boekje te noteren. Een speler kan één tot zes getallen noemen en daar een bedrag naar keuze op inzetten. Als regel wordt gespeeld door enkele nummers te noemen. De ingezette bedragen zijn meestal laag. Gewonnen wordt wanneer (een deel van) de getallen de eerst volgende keer getrokken worden. Voor de vaststelling van de hoogte van uitbetaling is het aantal juist geraden cijfers van belang, de inzet en het aantal genoemde getallen. Worden vijf getallen genoteerd en blijkt er één correct, dan resulteert dat in een kleiner bedrag dan wanneer één getal is genoemd en dat getal ook getrokken wordt. In beide gevallen geldt echter dat één goed geraden getal al winst zal opleveren. Een belangrijk verschil met de legale lotto is dus dat sneller en vaker tot uitbetaling wordt overgegaan.

Zoals illegale lotto gespeeld wordt lijkt het dus eigenlijk meer op Lucky Ten. Men maakt echter gebruik van de trekking van de officiële lotto, vandaar de naam.

De illegale toto, op zijn beurt, lijkt op de variant Toto-Select.

Bij illegale toto wordt per ronde een lijst opgesteld met wedstrijden uit diverse Nederlandse en buitenlandse competities. Wie wil inzetten kiest hieruit één of meerdere voetbalwedstrijden. De minimum inzet bij illegale toto is fl. 25,-. Aangegeven moet worden winst, verlies of gelijkspel ten opzichte van de thuisspelende club. Bij wedden op meer dan één wedstrijd wordt ‘gestaffeld’ gespeeld, wat betekent dat men wedstrijden in een bepaalde volgorde opgeeft. Naarmate de uitslagen van meer opeenvolgende wedstrijden goed zijn, wordt de uitbetaling hoger. De lijst wordt gehonoreerd tot de eerste verkeerd voorspelde wedstrijd. Bij dit spel speelt ook de quotering een rol, want het uitgangspunt is dat niet alle uitslagen even waarschijnlijk zijn. Illegale aanbieders hanteren quoteringen die afkomstig zijn van een grote (legale) bookmakerorganisatie in Oostenrijk die van veel Europese sportwedstrijden quoteringen vaststelt.

Een aantrekkelijke speelwijze is om uit te gaan van enkele (schijnbaar) makkelijk te voorspellen wedstrijden en die te laten volgen door een wedstrijd met een hoge quotering. Mits goed voorspeld, levert zo’n rijtje een flinke uitbetaling op.

In de illegale toto wordt om hogere bedragen gespeeld dan in de illegale lotto. Uiteraard beïnvloedt dat ook de hoogte van uitbetaling.

De setting van het café heeft tot gevolg dat het spel in een meer sociale context wordt gespeeld dan de legale tegenhanger. Natuurlijk kan zowel legale lotto als toto gezamenlijk gespeeld worden, in die zin dat erover gesproken wordt en dat men de resultaten bespreekt. De vorm van het legale spel verlangt dat echter niet; een individu kan een formulier halen en het insturen zonder anderen ervan in kennis te stellen. Dat is eender voor lotto en toto. De illegale varianten, die dus het meest in horecagelegenheden gespeeld worden, veronderstellen daarentegen wel uitwisseling. Het spelen in deze setting is meer een sociaal gebeuren. Bij winst wordt bijvoorbeeld een rondje gegeven.

7.4 Aanbieders

De personen die in de cafés illegale lotto of toto aanbieden lijken reguliere bezoekers. Spelers en aanbieders kennen elkaar. Deze aanbieders zijn een schakel in een grotere organisatie: zij zijn de runners aan de onderkant van een piramide. De runners nemen weddenschappen op en incasseren de inzet. Vervolgens dragen zij het geld af samen met de gegevens van afgesloten weddenschappen. Na de trekking of na de gespeelde wedstrijden moeten uitslagen gecontroleerd worden en worden winnende weddenschappen uitbetaald. Dat laatste gebeurt door de runners, maar de administratie geschiedt door anderen. De runners innen en betalen

weliswaar, maar ze dragen geen risico. De uit te keren grote bedragen worden betaald door de organisatie.

In voorkomende gevallen kan bij een runner zowel toto als lotto gespeeld worden. Meestal lijkt een persoon echter maar één illegale spelsoort aan te bieden. Dat wil zeggen dat op het niveau van de spelers de spelsoorten van elkaar gescheiden zijn. Hoger in de piramide is dit niet meer het geval. Daar worden de beide spelsoorten door dezelfde personen bestierd. Naar schatting van een insider bestaat de top van de illegale lotto- en toto-piramide in Nederland uit niet meer dan vier tot acht personen.

7.5 Spelers

Volgens de eerder genoemde insider-informant is het gros van de spelers regelmatig cafébezoeker. In deze setting lijkt niet om grote bedragen te worden gespeeld.

Speler en runner kennen elkaar, men weet wat men aan elkaar heeft. Er kan tot op zekere hoogte een vertrouwensrelatie ontstaan, die tot gevolg heeft dat ten aanzien van de financiën enige risico's worden genomen. Runners gaan er soms toe over een speler een telefoonnummer te geven waarop hij weddenschappen kan doorgeven. Wordt langs die weg een weddenschap geboekt, dan wordt daarvoor niet tegelijkertijd de inleg betaald. Spelen kan dus soms op krediet. Deze relaties lijken vaker voor te komen wanneer het om grotere bedragen gaat, het speelt zich meer af bij toto dan bij lotto.

Lotto is een spel voor mensen met een kleine beurs. In de illegale toto daarentegen wordt soms om zeer grote bedragen gespeeld, incidenteel tot enkele tienduizenden gulden.

7.6 Spreiding

Op welke plaatsen in Nederland illegale lotto en/of toto aangeboden worden is niet goed duidelijk. De vier grote steden en één of enkele wijken in een aantal overige steden rond de honderdduizend inwoners worden genoemd. Van illegale lotto wordt gezegd dat het een groter verspreidingsgebied kent dan illegale toto.

7.7 Omvang

Runners krijgen 25 procent van de inzet van weddenschappen die bij hen worden afgesloten. Deze gemakkelijke verdiensten zetten hen er natuurlijk toe aan om een zo groot mogelijke klantenkring op te bouwen. Daar staat tegenover dat een runner slechts een beperkte hoeveelheid klanten kan bedienen. Alle handelingen moeten zich binnen een beperkte tijd afspelen.

Bij de lotto geschiedt dat eens per week, maar met het grote aantal voetbalwedstrijden dat tegenwoordig gespeeld wordt is de omlooptijd van de toto nog slechts enkele dagen. Voor een toto-runner is het aflopen van de klanten daarom waarschijnlijk een drukke bezigheid. Het totaal aantal runners in Nederland wordt door één van onze informanten op enkele duizenden geschat. Als we afgaan op de situatie in één van de grotere gemeenten waar de politie kon aangeven hoeveel cafés bij de stadslotto betrokken zijn, concluderen we dat een schatting van duizend runners meer plausibel is. Uitgaande van de schatting dat zij per persoon vijf horeca-gelegenheden bestrijken, die telkens zo'n dertig klanten bieden, dan levert dat een totaal van honderdduizend tot tweehonderdduizend spelers op.

7.8 Omzet

De legale lotto is beduidend groter dan de legale toto. Voor de illegale varianten ligt dat anders. Ook daar treft men weliswaar meer lottospelers aan dan totopspelers, maar de inzetten van de spelers in de illegale toto zijn veel hoger dan bij de illegale lotto. Het verschil tussen illegale toto en lotto uitgedrukt in geld is dus kleiner. Naar schatting gaat er in de illegale toto meer geld om dan in de illegale lotto.

Over de omzet en de spelopbrengst is op basis van de summier onderzoekgegevens alleen een schatting met een ruime bandbreedte mogelijk.

Als spelers wekelijks elk voor fl. 10,- aan de illegale lotto meespelen (een bedrag vergelijkbaar met dat bij de legale lotto), wordt er een omzet gerealiseerd van 50 tot 100 miljoen gulden per jaar. Bij een prijzengeld van circa 50% (vergelijkbaar met de legale lotto en toto) bedraagt de bruto spelopbrengst dan 25 tot 50 miljoen gulden per jaar.

Voor de legale toto gaan we uit van een geschatte bruto spelopbrengst van 25 tot 150 miljoen gulden per jaar.

Deel III

8 SAMENVATTING EN DISCUSSIE

In Nederland bestaat, verspreid over het land, een illegaal aanbod van kansspelen, waarin honderden miljoenen gulden omgaan. Van de totale bruto spelopbrengst in de orde van grootte van 500 miljoen gulden voor de vier spelsoorten die in dit onderzoek zijn betrokken is 300 miljoen gulden toe te rekenen aan de illegale casino's, 50 tot 200 miljoen gulden aan de illegale lotto en toto, 45 miljoen gulden aan de commerciële bingo en 440.000 gulden aan het illegaal wedden op paarden. De exploitanten incasseren netto spelopbrengsten (gokwinsten), die honderden miljoenen gulden per jaar bedragen. Deze winsten worden voor een deel tot stand gebracht door belasting- en premiefraude.

Het illegale gokcircuit staat niet, zoals het legale aanbod, onder toezicht van de overheid. Dit biedt aan de exploitanten de gelegenheid om spelsoorten en spelregels te kiezen die hun meer winstkansen bieden dan de exploitanten van de legale kansspelen. De spelers worden daardoor in een ongunstiger positie gebracht. Aan verschillende van de spelsoorten kleven verslavingsrisico's, al verschillen deze per spelsoort: zo zijn de risico's bij de illegale casino's groter dan bij de illegale lotto. De exploitanten van de illegale kansspelen ondernemen geen activiteiten om gokverslaving in te dammen; ze bieden daarentegen een vluchthaven voor gokkers, die niet meer in het legale circuit terecht kunnen of willen. Hierdoor wordt de effectiviteit van het gokverslavingsbeleid van de legale aanbieders ondergraven. Ook meldingen in het kader van de MOT-wetgeving worden door de exploitanten van illegale kansspelen uiteraard niet gedaan.

Het aantal aanbieders van de illegale kansspelen is beperkt. De grote bedragen die met de exploitatie gemoeid zijn maken de sector aantrekkelijk voor personen met een criminele achtergrond. Er zijn dan ook indicaties voor de verwevenheid van delen van het illegale gokcircuit met diverse vormen van ernstige criminaliteit.

Door problemen bij de bewijslast in verband met de ingewikkeldheid van die bewijslast, in verband met het ontbreken van specialisten en door een geringe prioriteit bij politie en justitie kunnen veel van de speelgelegenheden soms langdurig en openlijk opereren. Deze situatie is niet wenselijk, gezien de neveneffecten van het aanbod van illegale kansspelen. In het algemeen zijn de mogelijkheden om het illegale aanbod terug te dringen door vergroting van het legale aanbod beperkt. Deregulering alléén zal niet zonder meer leiden tot het terugdringen van het illegale circuit. Om het illegaal aanbod te bestrijden is ook een effectieve handhavingstrategie nodig, waarbij verschillende overheden hun krachten bundelen.

8.1 Overzicht van aard en omvang van illegale kansspelen: samenvatting

Het onderzoek is gericht op de aard en omvang van een aantal illegale kansspelen:

- illegale casinospelen;
- commerciële bingo;
- illegaal wedden op paarden;
- illegale lotto, toto en loterijachtigen.

In de eerdere hoofdstukken is een beeld geschetst van een omvangrijke sector, die, althans voor zover het om casino's en bingo's gaat, tamelijk openlijk opereert en daarmee in strijd met de letter en geest van de Wet op de kansspelen (Wok) een omzet en een bruto spelopbrengst van enkele honderden miljoenen guldens per jaar genereert.

De uitkomsten van de deelonderzoeken naar aard en omvang van de vier soorten illegale kansspelen laten zich als volgt samenvatten.

Illegale casinospelen

Circa tien jaar geleden waren er zo'n honderd illegale casino's actief, die vooral de Golden Ten-roulettevariant aanboden. Na gerechtelijke uitspraken die Golden Ten uiteindelijk tot een (verboden) kansspel hebben betiteld, is een groot deel van deze casino's (eigener beweging of als gevolg van handhaving door politie en justitie) gesloten. Daarna is het aantal illegale casino's weer gaan toenemen. Ze bieden nog steeds varianten op het observatieroulette aan en pretenderen dat het om behendigheids spelen gaat.

Inmiddels lijkt het aantal illegale casino's al enkele jaren stabiel: er zijn zo'n vijftig van dergelijke casino's actief, die dagelijks door in totaal enkele duizenden spelers worden bezocht. De casino's presenteren zich tamelijk openlijk aan het publiek. Ze zijn verspreid over het hele land, en zijn zowel in de nabijheid van legale casino's (geëxploiteerd door Holland Casino) te vinden als in regio's waar geen legaal casino is gevestigd.

Een doorsnee illegaal casino heeft één roulettekete met twee tot drie roulettetafels en twee tafels waar kaartspelen worden gespeeld. Voor de exploitatie van een dergelijk casino zijn tien tot vijftwintig full-time arbeidsplaatsen nodig waarmee een bruto spelopbrengst van vijf tot zes miljoen gulden per jaar kan worden gerealiseerd. De netto spelopbrengst voor de exploitant kan oplopen tot enkele miljoenen guldens per jaar. Een deel van de winst wordt behaald door structurele ontduiking van premies en belastingen. Zonder belasting- en premiefraude zijn de meeste illegale casino's in de eerste jaren van hun bestaan, als zij nog geen vaste schare bezoekers hebben opgebouwd, in de regel niet rendabel.

Hoewel de illegale casino's veel kleinschaliger zijn dan de legale casino's, bedraagt de gezamenlijke bruto spelopbrengst toch nog zo'n tweederde van de bruto spelopbrengst uit tafelspelen in de legale casino's.

Commerciële bingo

Bingo is van oudsher een kansspel met een volks imago, dat wordt betiteld als het casino voor de kleine man (Kingma, 1988). Het is als klein kansspel onder het regime van de Wok gebracht. Traditioneel wordt bingo vooral in het zuiden en in het oosten van het land gespeeld om prijzen in natura.

Naast de incidentele bingo's, waarvoor de wetgever met de Wok mogelijkheden heeft willen creëren, zijn er in veel gemeenten bingo's die één of twee keer in de week worden georganiseerd en waarvoor in lokale of regionale bladen wordt geadverteerd. Dergelijke bingo's worden niet alleen in het zuiden en oosten van het land, maar ook elders gehouden. Het gaat hier niet meer om kleine kansspelen, maar om zuiver commerciële activiteiten: al met een frequentie van éénmaal per week wordt in de wat meer bekende en regionaal functionerende bingo's, met honderdvijftig spelers per avond, een bruto spelopbrengst van enkele tonnen per jaar per bingo gerealiseerd. Indien er al een vereniging is die een dergelijke bingo exploiteert, is de bingo bij dergelijke activiteiten als de commerciële hoofdactiviteit van de vereniging te beschouwen, zowel naar frequentie als naar inkomsten, en niet meer als aanvulling op de verenigingskas.

In verschillende delen van het land zijn exploitanten van nog grootschaliger bingo's actief. Zij organiseren dagelijks bingo's, naar schatting enkele tientallen, die elk door enkele honderden bezoekers per avond worden bezocht. Dergelijke bingo's bestaan openlijk in het zuiden en in het oosten van het land en in de Randstad. Ze realiseren een omzet van enkele miljoenen gulden per bingo per jaar. De exploitant kan daar een bruto spelopbrengst van meer dan een miljoen per jaar mee realiseren. Bij de organisatie zijn verenigingen, zoals bedoeld in de Wok, hooguit in naam betrokken.

De dagelijkse commerciële bingo's realiseren gezamenlijk een bruto spelopbrengst van tenminste 30 miljoen gulden per jaar; de zestig tot honderd wekelijkse bingobijeenkomsten met een duidelijk commerciële inslag komen tot een gezamenlijke bruto spelopbrengst van tenminste 15 miljoen gulden per jaar.

Er zijn drie trends waarneembaar:

- van prijzen in natura naar prijzen in geld;
- van kleinschalig naar grootschalig;
- van het zuiden en het oosten naar andere delen van het land.

De exploitatie van de bingo's krijgt daarmee een steeds commerciëler karakter.

Er zijn aanwijzingen dat de commerciële bingo's, net als veel illegale casino's, op aanzienlijke schaal belasting- en premieheffing ontlopen.

Illegaal wedden op paarden

Het illegaal wedden op paarden gebeurt in Nederland bij circa acht bookmakers, die op de verschillende ren- en drafbanen actief zijn. Er zijn enkele honderden spelers. Het illegale bookmakingcircuit is, net als het wedden bij de legale totalisator, in de afgelopen jaren steeds

in omvang afgenomen. Strikt genomen is vaak geen sprake van bookmaking, aangezien de noteringen veelal overeenkomen met die van de (legale) totalisator.

De bookmakers, die hun bezigheden op de ren- en drafbanen als nevenactiviteit uitvoeren, realiseren gezamenlijk een omzet van naar schatting enkele miljoenen guldens per jaar, met een bruto spelopbrengst van enkele tonnen.

Lotto, toto en loterijachtigen

Over illegale lotto en toto heeft het onderzoek weinig gegevens opgeleverd. Voor zover bekend worden de illegale lotto en toto aangeboden in een getrappt systeem met tussenpersonen, waarin naar schatting vier tot acht exploitanten achter de schermen actief zijn. De beide spelen, die door dezelfde organisaties worden aangeboden, worden vooral in caféverband gespeeld, in de grotere steden meestal in één wijk. De weddenschappen worden door runners in de cafés verzameld. Een runner bedient circa honderdvijftig spelers, soms voor zowel lotto als toto. Als trekkingsuitslag wordt de trekking van de legale lotto gehanteerd; voor de uitslag van de toto gelden de uitslagen van sportwedstrijden, waarbij tevens een overzicht van honderdvijftig noteringen, opgesteld door een in Oostenrijk gevestigde organisatie, als criterium voor de winstbepaling wordt gebruikt.

Bij de illegale lotto zijn meer spelers betrokken dan bij de illegale toto. De inzet van de totospelers is echter groter, tot bedragen van (incidenteel) tienduizenden guldens, terwijl totospelers met kleine inzetten spelen.

De geschatte bruto spelopbrengst van de onderzochte spelsoorten laat zich als volgt samenvatten (tabel 8.1).

spelsoort	bruto spelopbrengst van het illegale aanbod per jaar (fl.)	bruto spelopbrengst van het legale aanbod per jaar (fl.) *
casinospelen	300 miljoen	444 miljoen
bingo	45 miljoen	27 miljoen
wedden op paarden	440.000	27,1 miljoen
lotto, toto, loterij	50-200 miljoen	147,5 miljoen (lotto en toto)

* Bron: College van toezicht op de kansspelen, Jaarverslag 1999; voor bingo Mutsaers en Korpel, 1996

8.2 Neveneffecten

In beginsel gelden als de belangrijkste neveneffecten van illegale kansspelen:

- gokverslaving en het ontbreken van maatregelen ter bestrijding en voorkoming daarvan;
- met gokverslaving samenhangende verwervingscriminaliteit;
- de aanwezigheid van niet-integere spelaanbieders;
- verlies aan inkomsten voor de algemene middelen (schatkist en goede doelen);
- aanbod van niet-integere spelen door het ontbreken van toezicht.

Daarnaast zijn er ook nog neveneffecten als:

- het inzetten van geld van criminele herkomst c.q. van 'zwart' geld;
- verlies aan inkomsten voor legale exploitanten;
- achterwege blijven van Meldingen Ongebruikelijke Transacties.

Gokverslaving

Met betrekking tot gokverslaving ondernemen de illegale aanbieders geen preventieve activiteiten. Integendeel, gokverslaafden zijn een welkome bron van inkomsten. Verschillende illegale casino's profileren zich op dit punt. Gokkers worden hoffelijk behandeld, en wie enkele honderden guldens verliest, krijgt tien procent terug (het zogenoemde katje). Spelers die een entreeverbod bij legale casino's hebben, kunnen in de illegale casino's terecht. Voor de casinospelen betekent dit dat de effectiviteit van het gokverslavingsbeleid van de legale casino's wordt ondergraven. Het tolereren van illegale casino's maakt dat de entreeverboden voor gokverslaafden hun betekenis in feite verliezen.¹

Bij de commerciële bingo's geldt evenmin een anti-gokverslavingsbeleid. Weliswaar zijn de verlieskansen beperkt tot een bedrag in de orde van grootte van fl. 40,- per avond, de prijs van een set van vier boekjes (meer kunnen ervaren spelers doorgaans niet bijhouden), maar door het dagelijkse aanbod kunnen spelers toch aanzienlijke verliezen opbouwen. Omdat het bij de spelers voor zover bekend niet om de meest kapitaalkrachtigen gaat, bestaan hier in potentie nadelige effecten voor de spelers.

De illegale variant van de lotto lijkt niet méér (en dus zeer beperkt) verslavingsrisico op te leveren dan de legale pendant. De bedragen waarmee gespeeld wordt zijn laag en de frequentie is wekelijks.

Bij de illegale toto bestaat de mogelijkheid om met hoge inzetten te spelen. Dit is zonder meer een fors risico voor de spelers. Er kunnen aanzienlijke schulden bij de exploitanten worden opgebouwd.

¹ Het precies schatten van het bezoek van gokkers met een entreeverbod bij Holland Casino aan illegale casino's is lastig. Toch zijn er wellicht mogelijkheden. Steeds meer illegale casino's houden bezoekerslijsten c.q. ledenlijsten, dan wel ledenadministraties bij, omdat zij een grotere druk voelen om te bewijzen dat zij als besloten vereniging opereren. Daarbij wordt regelmatig ook om legitimatie gevraagd. Overigens is daarmee nog geen inzicht verkregen in de aantallen gokverslaafden die nergens bekend zijn of die alleen bij hulpverlenende instanties bekend zijn.

Aannemelijk is dat het verslavingsrisico bij het illegaal wedden op paarden vergelijkbaar is met dat bij het legale wedden bij de totalisator. Het echte bookmaking, waarmee hogere bedragen kunnen worden gewonnen en dat dus extra aantrekkelijk kan zijn (en daardoor tot extra verslaving kan leiden), komt nauwelijks voor. Het spelen via een rekening courant, waarbij slechts af en toe wordt afgerekend, kan wel tot hogere schulden en problemen leiden.

De relatie tussen kansspelen en verwervingscriminaliteit door spelers is vooral beschreven voor gokautomaten en jongeren (zie onder andere Moerland, 1994). Ook bij instellingen voor verslavingszorg zijn in meerderheid verslavingsproblemen met betrekking tot kansspelautomaten vertegenwoordigd.

Vormen van verwervingscriminaliteit lijken de door ons onderzochte kansspelen niet in substantiële mate te karakteriseren, althans niet voor zover bekend.² Vanzelfsprekend kan niet worden uitgesloten dat er ook onder gokverslaafde bezoekers van illegale casino's sprake is van verwervingscriminaliteit.

Niet-integere aanbieders

Voor de illegale casino's, de illegale lotto en toto, het illegale wedden op paarden en de grotere commerciële bingo's geldt steeds dat het aantal aanbieders, althans het aantal aanbieders dat achter de schermen aan de touwtjes trekt, beperkt is: steeds gaat het, zo lijkt het, om niet meer dan enkele personen en organisaties.

De aanbieders hebben de markt onderling min of meer verdeeld; in het geval van de illegale toto verzekeren ze hun risico's zelfs bij elkaar, indien nodig. Bij deze marktverdeling wordt het voor nieuwkomers moeilijk gemaakt om met activiteiten te starten. Hiermee kan geweldscriminaliteit verbonden zijn. In Rotterdam hebben enkele jaren geleden ernstige incidenten plaatsgevonden die aan bingo-exploitanten worden toegeschreven en die uiteindelijk hebben geleid tot de sluiting van commerciële bingo's in de Maasstad. Ook in illegale casino's hebben verschillende malen schietincidenten plaatsgevonden, soms met dodelijke slachtoffers. Ook deze incidenten, waarbij in een aantal gevallen betrokkenheid van illegale exploitanten vermoed wordt, kunnen met aspecten van marktverdeling in verband worden gebracht.

De grote bedragen die met de exploitatie van illegale kansspelen verbonden zijn, maken de sector aantrekkelijk voor criminelen. Verboden in de genotindustrie leiden vaker tot een bloeiende onderwereld (Van Vondelen, 1996: 11). Van 't Veer e.a. (1993) beschrijven speculaties en indicaties over betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij illegale gokhuizen.

² In de sfeer van de bingo's bleek er overigens een netwerkje van winkeldieven te bestaan, dat gestolen goederen via een heler doorleverde aan bingo's die op campings werden georganiseerd.

Bij instanties die bij de handhaving betrokken zijn bestaan indicaties over verwevenheid van exploitanten van illegale kansspelen met criminaliteit, waarbij met name afpersing, overvallen met dodelijke afloop, drugshandel en vrouwenhandel worden genoemd. Onduidelijk is of, als er van verwevenheid sprake is, gokwinsten voor de financiering van overige criminele activiteiten worden gebruikt, of dat criminele winsten de financieringsbron voor investeringen in illegale casino's vormen, of dat sprake is van het min of meer onafhankelijk van elkaar uitvoeren van criminele activiteiten. In politie- en justitieregistraties zijn dergelijke gegevens over verwevenheid met verschillende soorten criminaliteit veelal niet te vinden, althans niet in sterke mate. Dit wordt zonder twijfel mede veroorzaakt doordat er de laatste jaren door politie en justitie weinig aan handhaving van de Wok is gedaan, althans voor de door ons onderzochte spelsoorten. Wel is het zo dat kansspeldelicten en overige delicten in politieregistraties in een aantal gevallen samenlopen. Dit is het gevolg van een handhavingstrategie waarin niet zozeer aandacht aan illegale kansspelen wordt besteed, maar waarbij de organisatie van illegale kansspelen vooral in de politieregistraties voorkomt als bijproduct van onderzoek naar andere delicten.³

Belasting- en premiefraude

In het illegale gokwezen wordt belasting- en premieafdracht ontdoken. Kansspelbelasting wordt niet afgedragen; dit is voor de exploitanten ook lastig, omdat zij daarmee de schijn van illegaal handelen op zich laden. Ook omzetbelasting wordt niet betaald. Loonbetalingen worden in veel gevallen slechts gedeeltelijk verantwoord. Er vindt dus belasting- en premiefraude plaats.

Niet-integere spelen

De aanbieders van legale kansspelen staan onder toezicht van het College van toezicht op de kansspelen, waarmee onder andere wordt bevorderd dat uitsluitend op integere wijze spelsoorten worden aangeboden, waarbij spelers de regels kennen en niet worden bedrogen. De illegale kansspelen staan uiteraard niet onder toezicht. Met name bij de illegale casino's en de commerciële bingo's kunnen exploitanten hiervan profiteren.

In illegale casino's worden spelsoorten aangeboden die de uitbater meer winstkansen bieden dan in de legale casino's. Dit gebeurt zowel voor de roulettevarianten (waar de bank bij 2 van de 26 cijfers wint, tegen 1 van de 37 cijfers bij de Franse roulette) als bij de kaartspelen. Ook wordt volgens enkele bronnen soms gemanipuleerd met spelmateriaal.

Bij de grotere commerciële bingo's met hoge prijzen van duizenden guldens bestaan er verdenkingen dat er stromannen zijn die door een zekere mate van preparatie van de boekjes een relatief grote kans op de hoofdprijs hebben.

³ Bijvoorbeeld in een nog lopende helingzaak, waarbij de verdachte ook een belangrijke rol in de illegale lotto en toto bleek te spelen of in een zaak waarin een verdachte van handel in hard drugs betrokken was bij de exploitatie van een illegaal casino.

Het manipuleren met de illegale toto, de illegale lotto en het illegaal wedden op paarden is niet zo goed mogelijk. De uitkomsten worden immers niet door de exploitant bepaald. Wel kunnen spelers trachten invloed uit te oefenen op de uitkomsten van sportwedstrijden en paardenrennen en -draverijen, bijvoorbeeld door omkoping. Dit is niet anders dan bij de legale varianten.

Overigens is het kopen van een illegaal kraslot riskant: de aanbieder kan de winnende loten achtergehouden hebben.

Normvervaging

Voor het gezag van de overheid is het aanbod van illegale kansspelen ongunstig. De illegale casino's en de commerciële bingo worden tamelijk openlijk en in strijd met de geldende regelgeving aangeboden.

Overigens wordt de schade aan het overheidsgezag genuanceerd doordat burgers zich niet altijd bewust zijn van het illegale karakter van het aanbod. Er is dan sprake van schijnlegaliteit; exploitanten proberen zich als legale instelling voor te doen. Dit geldt in ieder geval voor sommige illegale casino's en voor een aantal bingo's.

8.3 Legale kansspelen en het illegale circuit: substituten?

Het Nederlandse kansspelbeleid, dat in de afgelopen jaren gekenmerkt is door een zekere mate van liberalisering, lijkt mede gebaseerd op de premisse dat een verruiming van het aanbod van legale kansspelen de wind uit de zeilen van het illegale circuit kan nemen. De ervaring heeft immers geleerd dat een al te stringente regelgeving het risico vergroot dat de menselijke speelzucht een uitlaatklep in een illegaal circuit zoekt (Van Vondelen, 1996:11). Met het vergroten van de mogelijkheden voor de legale exploitatie van kansspelen zou een groter deel van het circuit onder de controle van de overheid kunnen worden gebracht, waardoor negatieve neveneffecten beter bestreden dan wel voorkomen zouden kunnen worden door het opleggen van voorwaarden aan de legale exploitanten. Deze invalshoek gaat uit van de veronderstelling dat het illegale en het legale circuit tot op zekere hoogte substituten voor elkaar vormen en communicerende vaten zijn: als het legale aanbod wordt vergroot, zou tegelijkertijd de ruimte voor illegale kansspelen krimpen.

De ontwikkelingen in het illegale circuit in de afgelopen jaren lijken de substitutiepremissie niet te ondersteunen. Een zekere mate van uitbreiding van de legale kansspelmarkt heeft niet geleid tot het terugdringen van het illegale circuit.

Voor alle onderzochte spelsoorten geldt dat het illegale aanbod tot op zekere hoogte een eigen dimensie lijkt te hebben, met name door de sociale context, die de illegale spelen doet

verschillen van het aanbod van de legale exploitanten. Hierdoor zijn de mogelijkheden tot substitutie beperkt.

Er zijn in dit opzicht verschillen per spelsoort.

Voor de *illegale casino's* geldt dat hun klandizie gedeeltelijk overlapt met de doelgroep van de legale casino's. Holland Casino profileert zich steeds meer als uitgaansgelegenheid. In de illegale casino's staat het gokken sterker centraal. Voor sommige bezoekers is het gratis eten en drinken overigens een van de belangrijkste trekkers.

Schattingen gebaseerd op persoonlijke indrukken van diverse deskundigen wijzen op een driedeling in het bezoek aan illegale casino's, waarbij de categorieën kunnen worden getypeerd als algemeen publiek, gokverslaafden en bezoekers met een criminele achtergrond. Het algemene publiek kan zowel in legale als in illegale casino's terecht en zal zich vooral door bereikbaarheid laten leiden. De gokverslaafden kunnen niet in de legale casino's terecht, sommige spelers met een criminele achtergrond willen niet naar een legaal casino, maar zien het illegale casino als een geschikte ontmoetingsplaats voor onderlinge contacten en een plaats waar 'zwart of crimineel' geld besteed kan worden. De verhouding tussen de drie categorieën kan worden geschat op 40%-40%-20%. In een illegaal casino dat in de omgeving van een legaal casino is gevestigd, zal de nadruk meer op de laatste twee categorieën bezoekers liggen, in een illegaal casino op grotere afstand van een legaal casino kan de eerste categorie domineren.

Alleen voor de categorie algemeen publiek vormen de illegale casino's substituten voor de legale casino's. Hier speelt de bereikbaarheid een rol. Het vergroten van het aantal legale casino's, met name in regio's waar er nu nog geen is gevestigd, kan dit deel van het publiek van het illegale naar het legale circuit trekken. In termen van bruto spelopbrengst betekent dit dat er zo'n 120 miljoen gulden te winnen is voor de legale exploitant.

De andere twee categorieën bezoekers kunnen of willen niet in een legaal casino spelen. Voor hen is een legaal casino geen substituuut. Ook bij vergroting van het aantal legale casino's zal er daarom een markt voor illegale casino's blijven bestaan.

Verder geldt dat legale casino's nooit volledig de wind uit de zeilen van de illegale casino's kunnen nemen door de verschillen in minimum omvang. Illegale casino's kunnen bij een veel kleinere omvang bestaan dan de legale casino's, met enkele tientallen bezoekers per dag ten opzichte van de honderden of duizenden bezoekers van de legale casino's. In wat meer perifere regio's zal rendabele exploitatie van een legaal casino niet goed mogelijk zijn. Dit betekent dat er ruimte blijft voor het illegale casino, dat niet zo veel bezoekers hoeft te trekken. De geringe omvang van een illegaal casino wordt overigens voor een deel mogelijk gemaakt door het niet of onvolledig afdragen van belastingen en sociale premies. Gezien de verschillen in exploitatie blijft er, ook bij een toenemend aantal legale casino's, ruimte voor illegale casino's. In verband met de hoge winstgevendheid zal het aanbod graag op deze potenti-

ele vraag inspelen, zoals de huidige ervaring leert. De bestrijding van de illegale casino's zal dus voor het merendeel niet van een verdere liberalisering moeten komen, maar van handhaving.

De *commerciële bingo* heeft alleen een legaal substituuut in de kleinschalige bingo, het kleine kansspel zoals dat onder voorwaarden volgens de Wok wordt toegestaan. De commerciële bingo onderscheidt zich van de kleinschalige bingo door de frequentie waarmee het spel wordt aangeboden, en, voor de zeer omvangrijke bingo's, door het hoge prijzengeld, dat mede mogelijk wordt gemaakt door de grootschalige opzet. Zowel bij de commerciële bingo als bij de kleinschalige bingo speelt de sociale context, het gezelligheidselement, een belangrijke rol.

Het is onwaarschijnlijk dat de commerciële bingo kan worden teruggedrongen door een groter aanbod van kleinschalige bingo: er is immers, veelal in de onmiddellijke nabijheid van de commerciële bingo's, al een ruim aanbod van kleinere bingoavonden en -middagen. Juist het hoge prijzengeld en de hoge frequentie lijken de attractiviteit te bepalen. De grootschaligheid voorziet daardoor in een bepaalde behoefte. Deze gaat ten koste van de deelname aan kleinschalige bingo's, die steeds meer terrein verliezen. De bingo als mogelijkheid om de verenigingskas in bescheiden mate te spekken is, gegeven de huidige ontwikkelingen, duidelijk op zijn retour.

Het illegaal *wedden op paarden* verschilt van de legale variant door het aanbod van bookmaking. Het hanteren van vaste noteringen maakt het illegale spel aantrekkelijk voor sommige spelers, omdat zij daardoor meer van specifieke kennis kunnen profiteren. In de praktijk wordt veelal met de noteringen van de legale aanbieder gewerkt. Verder profiteert het illegale aanbod van het ontlopen van de kansspelbelasting, van het gemak waarmee inzetten kunnen worden gedaan en van het spelen met een rekening-courantsysteem.

Al met al lijken deze voordelen van het illegale aanbod niet zeer overtuigend en zou een zekere mate van liberalisering samen met enkele organisatorische maatregelen (zoals het vereenvoudigen van de inzet) de wind uit de zeilen van het illegale aanbod kunnen nemen.

Voor de sociale dimensie zorgt dan nog voor een verschil met de legale aanbieder: het illegale wedden op paarden speelt zich af tussen insiders uit de paardenwereld.

De *illegale lotto en toto* putten hun bestaansrecht, net als het illegale wedden op paarden, vooral uit de sociale context waarin ze gespeeld worden. In hoeverre substitutie hier een rol van betekenis kan spelen is onduidelijk.

In het algemeen zijn de mogelijkheden om illegaal aanbod terug te dringen door vergroting van het legale aanbod dus beperkt: substitutie biedt hooguit een gedeeltelijke oplossing voor het probleem van het voorkomen van illegale kansspelen.

8.4 Aspecten van handhaving

De ontwikkeling van het illegale aanbod van kansspelen wordt niet zozeer bepaald door de beknotting of liberalisering van het legale circuit (de substitutiepremissie), maar eerder door de mate waarin effectieve handhavingstrategieën kunnen worden toegepast.

Uit het verleden zijn daarvan verschillende voorbeelden te geven:

- de uiteindelijk succesvolle bestrijding van de Golden Ten-casino's, toen na veel inspanningen van politie en justitie kon worden geconcludeerd dat Golden Ten een kansspel is en dus onder het verbod in de Wok valt. Het aantal illegale casino's daalde vervolgens in zeer aanzienlijke mate;
- de aanpak van illegale casino's in Rotterdam, die tot een drastische afname van de illegaliteit heeft geleid;
- de aanpak van commerciële bingo's in Rotterdam na de moord op bingokoning Bestebreurtje, waardoor de commerciële bingo's er zijn verdwenen;
- de aanpak van commerciële bingo's in de regio Gelderland-Oost, met als gevolg het staken van een aantal bingo's;
- de acties tegen het illegaal wedden op paarden aan het begin van de jaren negentig;
- verschillende kleinschaliger handhavingsacties rond lotto en toto.

De handhaving van de Wok heeft bij politie en justitie in de afgelopen jaren geen hoge prioriteit gehad, althans met betrekking tot de kansspelen die in dit onderzoek centraal staan. In vier politieregio's is voor een periode van enkele jaren op ons verzoek een overzicht gemaakt van signalen (mutaties) in verband met de Wok. De uitkomsten worden in tabel 8.2 samengevat.

Tabel 8.2: Overzicht signalen illegale Wok in vier politieregistraties.

regio	periode	signalen Wok	waarvan kansspelautomaten	Overige signalen
A	jan 95-sep 00	84	64	Illegaal casino (11x, één casino) Illegale gokhuizen (3x) Illegale krasloten (2x) Illegale loterij (2x) Illegale verkoop staatsloten (1x) Illegaal gokspel koffertje (1x)
B	jan 97-sep 00	13	6	Gelegenheid illegale kansspelen (5x) Divers (2x)
C	jan 98-sep 00	36	35	Illegaal casino
D	jan 97-sep 00	21	ca. 10	Illegale casino's (circa 10)

Duidelijk is dat het grootste deel van de signalen (en de handavingsinspanningen) zich op de kansspelautomaten richt, zonder twijfel mede in verband met het hoge verslavingsrisico en de gerichtheid op jongeren. De overige kansspelen hebben veel minder prioriteit gekregen.

De geringe prioriteit bij politie en justitie wordt verklaard door twee factoren:

- een perceptie van geringe maatschappelijke schade en het ontbreken van duidelijk aanwijsbare slachtoffers. Eerder is al aangegeven dat illegale kansspelen veelal als bijproduct van andere zaken naar boven komen. Met name de bingo's worden, tenzij er nare randverschijnselen optreden, als relatief onschadelijk fenomeen beschouwd, dat bovendien in een behoefte voorziet;
- de moeilijke bewijslast, en het ontbreken van specialisten, vooral bij de aanpak van illegale casino's.

Het is de vraag of de geringe prioriteit gerechtvaardigd is, gezien de neveneffecten die zich kunnen voordoen in termen van verslaving, niet-integere spelen, niet-integere spelaanbieders, de grote bedragen die met de exploitatie gemoeid zijn en de risico's van verwevenheid met criminaliteit. Als het waar is dat dergelijke neveneffecten zich voordoen, is er voor politie en justitie reden om meer aandacht aan de handhaving van de Wok te geven.

Bij de handhaving van de Wok doet zich bij de illegale casino's het probleem voor dat justitie moet aantonen dat er sprake is van een (verboden) kansspel. Ten opzichte van de oude situatie is de bewijslast inmiddels danig verlicht, maar nog steeds is er uitgebreid politieonderzoek nodig om het kansspel aan te tonen. Blijvend problematisch is dat een speelgelegenheid

meteen na sluiting met een nieuwe exploitant opnieuw van start kan gaan met licht gewijzigde spelregels, waarna het onderzoek opnieuw moet worden uitgevoerd. Dit kan alleen in eerste aanleg voorkomen worden door alert optreden van de gemeentelijke overheid, die, op grond van bepalingen in de APV met betrekking tot de openbare orde etc., een vergunning kan proberen te weigeren. Gezien de competentie van de plaatselijke overheid is dit op zich al een moeizame en niet altijd kansrijke mogelijkheid. Wordt dit nagelaten of is dit gezien de competentie van de gemeentelijke overheid niet mogelijk, dan dient de gelegenheid gesloten te worden door politie en justitie op grond van Wok-artikelen (met de genoemde bewijsproblemen) (zie Werkgroep kansspelen herijkt, z.j.). Veelvuldig wordt dan ook gepleit voor een wijziging van het kansspelbegrip, zodanig dat de aanwezigheid van een toevalsgenerator (zoals de rouletteketel) het beslissende criterium wordt de aanwijzing als kansspel. Dit zou de bewijslast sterk vereenvoudigen.

Duidelijk is dat een effectieve handhavingstrategie samenwerking tussen bestuur (gemeente) en justitie vereist. In die samenwerking zouden ook de Belastingdienst en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen betrokken kunnen worden, teneinde een zo effectief mogelijke handhaving te realiseren. Zonder gezamenlijke strategie staat de aanpak van illegale casino's gelijk aan dweilen met de kraan open.

Om de verplaatsing van aanbod van illegale kansspelen naar andere gemeenten te voorkomen is het bovendien nodig dat gemeenten één lijn trekken.

Behalve de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak is in beginsel nog een civielrechtelijke actie mogelijk, waarbij legale aanbieders de aanbieders van illegale kansspelen voor de rechter dagen. In de praktijk is dit een nauwelijks haalbare weg (zie Werkgroep kansspelen herijkt, z.j.).

In plaats daarvan zien we dat de legale exploitanten informatie verzamelen over illegale kansspelen en daarmee gemeenten en justitie trachten te bewegen tot bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen hun illegale concurrenten.

Zo lang dergelijk optreden niet in de vorm van gecoördineerde actie kan plaatsvinden, kan het succes hiervan hooguit incidenteel zijn.

8.5 Aanbevelingen

Eerder in dit rapport, in hoofdstuk 2, is geïllustreerd dat de drijfveer om illegale kansspelen te organiseren al lang bestaat. Naar onze verwachting zal deze blijven bestaan, niet in de laatste plaats in verband met het vele geld dat illegale exploitanten kunnen verdienen; geld dat wordt ingebracht door vele bereidwillige spelers, die al dan niet uitgesloten zijn van deelname aan het legale gokcircuit. De bedragen die in het illegale circuit omgaan maken de sector kwetsbaar voor criminaliteit. Dat kan gaan om verwervingscriminaliteit die uit gokverslaving

voortvloeit, maar ook om criminaliteit achter de exploitatie, variërend van het ontduiken van belastingen en premies tot het fungeren als geldgenerator voor criminele activiteiten.

Over het optreden van deze neveneffecten zijn in dit onderzoek wel de nodige indicaties gebleken, maar is nog weinig empirisch materiaal naar boven gebracht. Het zou goed zijn als op dit punt nader onderzoek wordt uitgevoerd, dat bovendien meer precieze gegevens over het illegale gokcircuit naar boven zou halen dan waarin dit oriënterende onderzoek is geslaagd.

Ondanks het gegeven dat het onderzoek een oriënterend karakter heeft gekregen, heeft het wel duidelijk kunnen maken dat de overheid het illegale circuit beslist niet uit het oog mag verliezen, zeker nu de overheid van plan is om de marktwerking rond de kansspelen te vergroten. Het illegale circuit is een verontrustend verschijnsel, dat ruime aandacht van beleidsmakers en handhavers verdient.

Op verzoek van de opdrachtgever kunnen we hierover op grond van de resultaten van het onderzoek een aantal aanbevelingen formuleren. Ze zijn zeker niet allemaal nieuw, maar ze zijn het waard om nadrukkelijk onder de aandacht van de betrokken partijen te worden gebracht.

- Met betrekking tot het kansspelbeleid mag de overheid niet vertrouwen op het uitgangspunt van substitutie. Een vergroting van het aanbod van legale kansspelen zal het illegale circuit hooguit gedeeltelijk de wind uit de zeilen nemen. Een actief beleid ter bestrijding van het illegale aanbod is nodig, actiever dan op dit moment het geval is. Een lage prioriteit voor de handhaving van de Wok, die op sommige locaties bijna als een feitelijk gedoogbeleid kan worden geïnterpreteerd, miskent de vatbaarheid van illegale kansspelen voor criminele exploitatie en is daarom niet terecht.
- De bestrijding van het illegale gokcircuit moet door een gezamenlijke en integrale aanpak door politie, justitie en bestuur plaatsvinden. Politie en justitie handhaven de Wok en nemen het voortouw bij sluiting van illegale speelgelegenheden op grond van de Wok. De handhaving van andere wet- en regelgeving door Bijzondere Opsporingsdiensten, de Belastingdienst en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen speelt hierbij een complementaire rol. Het bestuur (in casu de gemeenten) zal vanuit het perspectief van openbare orde, veiligheid en leefmilieu een grote rol spelen bij de sluiting van speelgelegenheden en vooral ook preventief moeten optreden bij het voorkomen van start of her- of doorstart na sluiting. Zonder een integrale aanpak zijn de effecten van een handhavingsbeleid hooguit tijdelijk en dreigen de exploitanten van illegale kansspelen over een langere adem te beschikken dan de afzonderlijke overheidsinstellingen.

- Om kennis over de aanpak van illegale kansspelen te bundelen moet een kenniscentrum worden ingericht, zoals al door het kabinet is aangekondigd. Kennis over de handhaving is nu verspreid over personen en instanties en daardoor gefragmenteerd. Het expertisecentrum bundelt expertise over de handhaving, coördineert de handhaving, adviseert de betrokken partijen over beleid en uitvoering, bestuurlijk en strafrechtelijk, repressief en preventief (waaronder het voorstellen van bepalingen met betrekking tot speelgelegenheden in de APV's).
Het expertisecentrum kan tevens fungeren als meldpunt voor signalen over illegale kansspelen van burgers, politie, bestuur en legale exploitanten.
- Het huidige kansspelcriterium in de Wok belemmert de handhaving en is handhavers al lange tijd een doorn in het oog. Het kansspelcriterium zorgt voor een tijdrovende bewijslast en biedt illegale exploitanten de mogelijkheid van een vlucht naar voren, door steeds nieuwe varianten van verboden spelen aan te bieden. Er zijn dan ook vaak voorstellen gedaan om het criterium te verruimen en alle kans- of behendigheids spelen waarin een toevalsgenerator wordt gebruikt onder het regime van de Wok te brengen. We sluiten ons bij deze voorstellen aan.
- De opkomst van grootschalige commerciële bingo's is in strijd met de geest van de Wok, soms ook met de letter. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat er een behoefte aan het spel bestaat, terwijl schadelijke effecten voor de spelers niet onmiddellijk in het oog springen. De huidige bepalingen in de Wok leiden niet tot een effectieve regulering.
Om de mogelijkheden tot het organiseren van kleinschalige bingo's door verenigingen als klein kansspel open te houden, moeten de bepalingen in de Wok aangescherpt worden, in termen van het aantal bijeenkomsten en het aantal deelnemers.
Als alternatief voor een intensieve handhaving staat ter overweging om de grootschalige bingo uit het regime voor kleine kansspelen te lichten en onder een vergunningstelsel te brengen, zoals dat geldt voor de casinospelen. Dit houdt in dat exploitanten onder toezicht staan en gebonden worden aan voorwaarden met betrekking tot de besteding van de opbrengsten (schatkist, goede doelen), de afdracht van kansspelbelasting en de bescherming van de spelers.

BIJLAGE 1:**Gebruikte afkortingen :**

AID	:	Algemene Inspectiedienst (Ministerie van LNV)
ALN	:	Algemene Loterij Nederland
APV	:	Algemene Plaatselijke Verordening
BOD	:	Bijzondere Opsporingsdienst
ECD	:	Economische Controledienst (Ministerie van EZ)
EZ	:	(Ministerie van) Economische Zaken
FIOD	:	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Ministerie van Financiën)
HKS	:	Herkenning Dienst Systeem
LNV	:	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MDW	:	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MOT	:	Meldingen Ongebruikelijke Transacties
NDR	:	Stichting Nederlandse Draf- en Rensport
NIL	:	Stichting Nationale Instant-Loterij
NKP	:	Nederlands Kansspel Platform
NMi	:	Nederlands Meetinstituut
NPL	:	Nationale Postcode Loterij
SKL	:	Süddeutsche Klassenlotterie
SENS	:	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
SFP	:	Stichting Fondsen Promoties
SNS	:	Stichting Nationale Sporttotalisator
SUFA	:	Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties
VNG	:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VKV	:	Vereniging van Kansspel Verkopers
Wok	:	Wet op de kansspelen
Wet Ksb	:	Wet op de Kansspelbelasting

BIJLAGE 2:**Geraadpleegde literatuur**

Adler, P.A. (1985) *Wheeling and dealing: an ethnography of an upper-level drug dealing and smuggling community*. New York: Columbia University Press.

Bunt, H.G. van de (1994) Onderzoek naar de uitgangspunten van het kansspelbeleid. In: Polders, B., H Moerland & A. van 't Veer (1994) *Kansspelen onderzocht*. Arnhem: Gouda Quint.

Duyne, P.C. van, R.F. Kouwenberg & G. Romeijn (1990) *Misdaadondernemingen: ondernemende misdadigers in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Ess, H. van & J. Goos (1995) Illegale Kansspelen. *Utrechts Nieuwsblad* 22 juli 1995.

Gemert, F. van (1989) Dealers onderzoeken, de obstakels en dilemma's. In: F. Bovenkerk & L. Brunt, red. (1989) *De andere stad: achter de façade van de nieuwe stedelijke vitaliteit*, 51-68. Amsterdam: Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek UvA.

Intraval (1997) *Engelse Lotto in Nederland*. Groningen: Intraval.

'Inzake Opsporing' (1996) met bijlage VII: Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut. De Haag: Sdu Uitgevers.

Jansen, B.P.M. (1989) *Gokgedrag in Nijmegen en Deventer*. Deventer, Gemeente Deventer.

Jansen, C. (1999) *Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland 1998*. Amsterdam: NIPO.

Kamps, H. (1984) Illegaal gokken. *Economisch Statistische Berichten* 1984, p.1203 – 1205.

Kingma, S.F. (1988) *Vroeger gingen alleen de mannen op stap; Het bingocircuit: kapitalisme en vrijetijd (scriptie)*. Wageningen, Landbouwniversiteit.

Kingma, S.F. (1993a) *Casino service; Een verkenning naar casinospelen op de markt van particuliere feesten en partijen*. Tilburg: Vakgroep Vrijetijdswetenschappen, Katholieke Universiteit Brabant.

Kingma, S.F. (1993b) *Risico-analyse kansspelen; Onderzoek naar aard en omvang van gokverslaving*. Tilburg: Vakgroep Vrijtijds wetenschappen, Katholieke Universiteit Brabant.

Klockars, C.B. (1974) *The professional fence*. New York: Free Press.

'Knapper & McAlley' (1987) *Bedrijfseconomische en markttechnische analyse van de markt voor kansspelen*. Bijlage 3 van 'Het lot in eigen handen', eindrapport van de werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij (Commissie Van Aardenne), Den Haag: Ministerie van Financiën, 16 december 1987.

Krikke, H. (1999) Als knikkers je lot bepalen; Verslaving onder allochtonen een verborgen probleem. *Contrast* 6 (27).

Kursun, H. (2000) Integreren op leeftijd. *Contrast* 7 (29), p. 9.

Middelburg, B. (1991) *De Mafia in Amsterdam*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Moerland, H. (1996) Gokken en criminaliteit. In: Polders, B., H Moerland & A. van 't Veer, red. (1994) *Kansspelen onderzocht, 69-83*. Arnhem: Gouda Quint.

Moerland, H. (1997) *Kansspelen in kaart gebracht*. Deventer: Gouda Quint.

Moerland, H. & A. van 't Veer (1996) Kansspelbegrip en kansspelbeleid. *Justitiële Verkenningen (Themanummer De groeiemarkt van kansspelen)* 22 (4) 1996, p. 29-42.

Mutsaers, H.P.M. & J.H. Korpel (1998) *Hoe 'klein' zijn de lokale kansspelen: zicht op de praktijk: kleine loterijen, bingo/kienen, winkelweekacties*. Den Haag: SGBO.

'Nmi' (1993) *Rapportage inzake het voorkomen van het aanbod van illegale kansspelen in de gemeente Utrecht gedurende de periode van 24 mei t/m 11 juni 1993*. Delft: Nederlands Meetinstituut.

'NSS' (1996) *Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland*. Den Haag: NSS Marktonderzoek.

Polders, B., H. Moerland & A. van 't Veer, red. (1994) *Kansspelen onderzocht*. Arnhem: Gouda Quint.

Polders, B. (1997) *Voorstudie onderzoek naar illegale kansspelen in Nederland*. Voorburg: European Gaming Institute.

Prins, Th. (2000), Spelen is gezond. *Draf- en rensport* 49 (7), p. 32, 2000.

Rovers, B. (1996) *Criminografie van Rotterdam: jeugdigen en veel voorkomende criminaliteit in de periode 1990 – 1994*. Arnhem: Gouda Quint.

Schalken, T. M. (1990), *Casino en illegaliteit*. Arnhem: Gouda Quint.

Veer, A. van 't (1998), *Spelregels*. Deventer: Gouda Quint.

Veer, A., van 't, H. Moerland & C. Fijnaut (1993) *Gokken in drievoud: facetten van deelname, aanbod en regulering*. Arnhem: Gouda Quint

Vondelen, E.A. van (1996) Van kanaliseren, liberaliseren en saneren; golfbewegingen in het kansspelbeleid. *Justitiële Verkenningen* 22 (4), p. 8-17.

Wagenaar, W.A. (1994) Het onderscheid tussen kans- en behendigheids spelen. In: Polders, B., H Moerland & A. van 't Veer, *Kansspelen onderzocht*. Arnhem: Gouda Quint.

Wagenaar, W.A. & G. Keren (1985) *Het onderscheid tussen kans- en behendigheids spelen*. Soesterberg: Instituut voor Zintuigfysiologie TNO.

Werkgroep Kansspelen Herijkt (z.j.) *Rapport van de Werkgroep Kansspelen Herijkt*.

Whyte, W.F. (1943) *Street corner society; The social structure of an Italian slum*. Chicago: University of Chicago Press.

Williams, T. (1990) *The cocaine kids; The inside story of a teenage drug ring*. London: Bloomsbury.

BIJLAGE 3:

Jurisprudentie Illegaal gokwezen

Teneinde het illegale gokwezen nader in beeld te kunnen brengen, is onderzoek gedaan naar jurisprudentie over de afgelopen tien jaren. Bij het opstellen van dit jurisprudentieoverzicht is met name aandacht geschonken aan de typen kansspelen die in dit onderzoek centraal staan: casinospelen, bingo, wedden op paarden en lotto, toto en loterij-achtigen.

In het kader van het illegale gokwezen zijn de tijdschriften Nederlandse Jurisprudentie (NJ) en Rechtspraak van de Week (RvdW) geraadpleegd op zaken van de afgelopen tien jarenⁱ. Deze uitspraken zijn zogenoemde ‘uitspraken in laatste instantie’; dit zijn uitspraken waarop geen beroepsmogelijkheid meer open staat en waarin sprake is van een eindoordeel van de rechtsprekende instantie. Tevens zijn hierin uitspraken opgenomen die hoewel geen uitspraken in laatste instantie, vanwege hun bijzonder belang zijn opgenomen.

Ook op fiscaalrechtelijk terrein zijn enkele arresten aangetroffen met betrekking tot kansspelen. Met name de tijdschriften Vakstudie Nieuws (VN), Beslissingen in belastingzaken Nederlandse belasting rechtspraak (BNB), Fiscaal Weekblad (FED) en het Weekblad fiscaal recht (WFR) hebben enkele interessante zaken opgeleverdⁱⁱ. De periode van 1990 tot 2000 is als richtlijn aangehouden. Aantekening dient te worden gemaakt dat uit de arresten niet altijd geheel duidelijk blijkt of er sprake is van illegale kansspelen. Dit komt door het zogenoemde beginsel van ‘fiscale neutraliteit’; of er nu wel of geen sprake is van legale kansspelen, er wordt kansspelbelasting geheven. Uit de uitspraken kan derhalve veelal niet met zekerheid worden afgeleid of er sprake is van illegale kansspelen.

Een voorbeeld van het beginsel van fiscale neutraliteit (op legale en illegale activiteiten is hetzelfde belastingregime van toepassing) vormt de volgende uitspraak van het Hof van Justitie.

Hof van Justitie, 11 juni 1998, zaak C-283/95 (VN 1998/39.43)

Deze uitspraak stelt dat er sprake was van illegale exploitatie van kansspelen. Naar de uitleg van de zesde Richtlijn betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake omzetbelasting gevraagd, stelde het Hof dat de illegale exploitatie van een kansspel, in casu roulette, binnen de werkingssfeer van de Zesde Richtlijn valt. Er is sprake van het beginsel van fiscale neutraliteit. In casu hield dit in dat de vrijstelling van BTW die geldt voor een erkend openbaar speelcasino, ook van toepassing is op de illegale exploitatie van een kansspel.

ⁱ Hiervoor is de juridische databank van Kluwer geraadpleegd.

In de navolgende arresten komen diverse kansspelvormen aan bod.

Casinospelen

Hoge Raad, 3 maart 1998, nr. 106.628 E (NJ 1999/59)

In dit arrest is de aanbieder partij het bedrijf X, handelend onder de naam Y te Amsterdam. Y te Amsterdam bood de gelegenheid tot het spelen van een pokerspel, genaamd ‘7-Card Stud’. Dit spel wordt gespeeld met een spel van 52 kaarten en er kunnen minimaal twee en maximaal acht personen aan het spel deelnemen. Het Hof heeft genoemd bedrijf schuldig geacht aan overtreding van art. 1 onder a van de Wet op de kansspelen (en veroordeeld tot boete van f 25.000,- en gehele stillegging van de onderneming voor de tijd van zes maanden). De Hoge Raad verwierpt de namens Y opgeworpen middelen zodat geconcludeerd kan worden dat sprake is van een illegaal kansspel. Uit het arrest kunnen geen overige feiten of omstandigheden worden afgeleid die betrekking hebben op spelers, organisatoren of ingezette of verdiende geldbedragen.

Hoge Raad, 13 mei 1997, nr. 104451E (NJ 1998/318)

Onderhavig geval betrof een strafzaak tegen D.C.M. van P. te Klinge (België). Hem werd ten laste gelegd dat hij in een perceel te Hulst gelegenheid bood tot het deelnemen aan het spel ‘Computergame’, dat werd gespeeld aan drie aan dit spel aangepaste tafels en een metalen speelkegel. Deze speelkegel wordt gedraaid waarna hij vervolgens terechtkomt op een van de vakken van de tafel. Op beeldschermen is de baan van de kegel te zien. Na elk spel wordt een printeruitdraai ter beschikking gesteld waarop de loop van de speelkegel en het winnende nummer is afgebeeld. Namens de verdachte werd aangevoerd dat sprake is van een behendigheidsspel en niet van een kansspel als bedoeld in de Wet op de kansspelen. De Hoge Raad heeft in dit arrest geen uitsluitel gegeven of er nu wel of geen sprake is van een kansspel en daarmee of er sprake is van een illegaal spel (nu volgens de Hoge Raad het Hof een aangebracht deskundigheidsrapport in het oordeel had moeten betrekken). Overige achtergronden over de spelers en aanbieders van het spel of de inzetten worden in het arrest niet genoemd.

Hoge Raad, 25 juni 1991, nr. 89 752 (NJ 1991/808)

D.A. handelend onder de naam S.G. bood in Geldrop het zogenaamde “Golden Ten” -spel aan. De feitelijk leidinggever aan deze gedragingen betrof de verdachte M.K.H. Ook hier werd gespeeld aan speciaal voor dit spel toegeruste speeltafels, waarop lijnen, cijfers een letter en kleuren werden aangebracht. Voorts werd gebruikt gemaakt van een niet draaiende ketel en een balletje dat door de bouleur aan het rollen werd gebracht en op deze wijze

ⁱⁱ Hiervoor is de fiscale databank van Kluwer geraadpleegd.

langzaam in de ketel afdaalde. De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat het Golden Ten spel kan worden gezien als een kansspel (en niet als een behendigheidsspel), terwijl geen vergunning was afgegeven voor het bieden van de gelegenheid tot het spelen van dit spel. Derhalve kan worden geconcludeerd dat sprake is van een illegaal kansspel. In het arrest worden geen verdere feiten bekend met betrekking tot de spelers van het spel of de hoogte van de inleg (dan wel omzet) van dit spel.

Hoge Raad, 14 maart 1989, nr. 84439 (NJ 1990, 330)

Deze zaak betreft een strafzaak tegen X geboren te Hong Kong. Verdachte heeft in een gokhuis te Amsterdam de gelegenheid gegeven aan het publiek om door middel van het spel Kippy-Kippy en het spel Baccarat mee te dingen naar prijzen en premies terwijl daarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen was verleend. Het gaat derhalve om een illegaal kansspel. Het spel Kippy Kippy betreft een tafelspel, waaraan wordt gespeeld met dobbelstenen. Overige feiten met betrekking tot spelers, aanbieders van het spel of geldbedragen die met het spel gemoeid gaan, worden niet genoemd in het onderhavige arrest.

Hof 's-Gravenhage, MK III, 18 september 1995, nr. 93/0118 (VN 1997/2929)

In deze uitspraak werd gesteld dat het spel "Star Game" in sterke mate overeenkomt met het spel "Golden Ten" en kan worden beschouwd als een quasi-roulettespel. Door de aanbieder van het spel, waarvan een verdere achtergrond in het arrest niet duidelijk wordt, is de gelegenheid geboden voornoemd spel te spelen. In de uitspraak wordt gesteld dat de aanbieder niet beschikte over een vergunning, waaruit geconcludeerd kan worden dat er waarschijnlijk sprake is van een illegaal kansspel. Voor het overige worden geen nadere feiten of omstandigheden genoemd, de aanbieder, de spelers of de met het spel gepaard gaande bedragen betreffende.

Hof 's-Gravenhage, MK II, 15 december 1994, nr. 93/2698 (VN 1995/1559)

De betrokken aanbieder van spelen heeft in eerste instantie gelegenheid gegeven tot deelneming aan het spel "Golden Ten", waarna hij overging tot het aanbieden van het spel "Euro Skill Game". De spelen konden worden gespeeld in een speelruimte in de gemeente P. Het casino werd in 1992 twee keer op last van het Openbaar Ministerie gesloten. In de uitspraak werd gesteld dat het spel "Euro Skill Game" grote gelijkenissen vertoont met het spel "Golden Ten" en dat derhalve sprake is van een kansspel. Of het Hof van mening is dat het hier gaat om een illegaal kansspel wordt niet duidelijk gesteld. Voorts ontbreken nadere gegevens over de aanbieder, spelers of bedragen die met het spel gemoeid gaan.

Hoge Raad, 25 september 1991, nr. 26 972 (BNB 1991, 334 ; FED 1991/787)

In dit arrest wordt gesteld dat belanghebbende sinds september 1986 een speelzaal te Z. exploiteert, in welke zaal zij gelegenheid geeft om deel te nemen aan de gemeenschappelijke beoefening van de spelen Golden Ten en Naturel 21 en aldus mee te dingen naar prijzen. In casu werd geoordeeld dat sprake was van een kansspel en niet van een behendigheids spel, zodat de aanslag kansspelbelasting terecht was opgelegd. Er wordt geen uitspraak gedaan of hier sprake zou zijn van een illegaal kansspel. Tevens worden niet meer achtergronden bekend van spelers, speelbedragen dan wel aanbieders van spelen dan de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden.

Hof van Justitie, 11 juni 1998, zaak C-283/95 (VN 1998/39.43)

Deze uitspraak stelt dat er sprake was van illegale exploitatie van kansspelen. F. organiseerde kansspelen op verschillende plaatsen in Duitsland. Hij bood het behendigheids spel 'Roulette Opta II' aan, waarvoor hij een vergunning bezat. F. wees echter zodanig van de voorwaarden in de vergunning af dat het spel in feite leek op een roulettespel, zoals dat wordt gespeeld in toegelaten openbare casino's. Het Hof van Justitie werd een vraag voorgelegd over de uitleg van de zesde Richtlijn betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake omzetbelasting. In dit kader werd door het Hof gesteld dat de illegale exploitatie van een kansspel, in casu roulette, binnen de werkingssfeer van de Zesde Richtlijn valt. Er is sprake van het beginsel van fiscale neutraliteit. In casu hield dit in dat de vrijstelling van BTW die geldt voor een erkend openbaar speelcasino, ook van toepassing is op de illegale exploitatie van een kansspel. In de uitspraak worden niet meer gegevens bekend over de achtergrond van de aanbieder van het spel dan wel van de deelnemers aan het spel.

Hoge Raad, 4 januari 1994, nr. 95607E (NJ 1994/294)

Dit arrest betreft een strafzaak tegen R.W. L te s'Gravenhage waar in een perceel overtredingen van de Wet op de kansspelen werden gepleegd (en derhalve sprake was van illegale gokactiviteiten). In casu was in het geding dat twee verbalisanten ter plaatse observaties hadden uitgevoerd en zich in dat kader hadden begeven tussen het spelende publiek en zelf hadden deelgenomen aan de spelactiviteiten. De Hoge Raad stelde zich op het standpunt dat het Hof terecht had geoordeeld dat de gebezigde opsporingsmethode (infiltratie) voldeed aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Feiten en omstandigheden met betrekking tot de aanbieders van het spel dan wel de spelers of de speelbedragen worden in het arrest niet genoemd.

Bingo

Hoge Raad, 13 november 1990, nr. 88 022E (NJ 1991/278)

In de strafzaak tegen C. van K. werd ten laste gelegd dat hij in de gemeente Helmond gelegenheid heeft geboden tot deelname aan het kienspel (bingospel), waarvoor geen vergunning aanwezig was als bedoeld in de Wet op de kansspelen. Het kien werd gespeeld bij een vereniging. Na inschrijving bij deze vereniging als aspirant-lid kon men direct met het spel meedoen. De vereniging telde duizenden leden, waarvan er wekelijks een beperkt aantal leden meededen aan het kien. Uit het onderzoek ter terechtzitting kwam naar voren dat geregeld en stelselmatig zeer grootschalige kienavonden door de verdachte en zijn compagnon werden georganiseerd. Voorts beschikte de verdachte over personeel om de spelers van consumpties te kunnen voorzien. In dit arrest werd dan ook geoordeeld dat het desbetreffende kienspel bedrijfsmatig werd georganiseerd, waarmee het valt onder de reikwijdte van de Wet op de kansspelen. Nu verdachte eveneens niet over een vergunning beschikte, kan worden geconcludeerd dat sprake is van een illegaal kansspel. Nadere feiten en omstandigheden met betrekking tot de aanbieder van het spel, haar spelers of de daarmee gepaard gaande geldbedragen zijn niet in het arrest aan bod gekomen.

Wedden op paarden

Hoge Raad, 12 maart 1997, nr. 31 753 (BNB 1997/231)

Een zaak betreffende het wedden op paardenkoersen. De persoon in kwestie was in 1987 commissaris en aandeelhouder van een BV. Zijn zoon was directeur en aandeelhouder. Ongeveer 30 procent van de aandelen werd gehouden door een Zwitserse vennootschap, waarvan de aandelen in handen waren van diverse leden van de familie waartoe de man en zijn zoon behoorden. In casu is de hoogte van de opbrengst op de weddenschappen in het geding. De speler stelt ten minste een netto-opbrengst van f 33.000,- aan weddenschappen op paardenkoersen te hebben overgehouden. Hij stelt voorts dat hij reeds meer dan veertig jaar een liefhebber van het wedden op paarden is en dat hij een eigen stijl heeft ontwikkeld die zich onderscheidt van het grote publiek. Zo stelt hij bijvoorbeeld alleen mee te spelen in koersen waarin meer verrassingen dan normaal kunnen worden verwacht, zoals koersen voor amateur-rijders. De speler benadrukt zijn jarenlange ervaring en stelt dat het gokken op paarden zijn hobby is. Over de al dan niet (il)legaliteit van het wedden doet de Hoge Raad geen uitspraak. Ook over de aanbieder van het gokspel wordt niets bekend.

Lotto, toto en loterij-achtigen

Hof 's-Gravenhage, 19 november 1998 (NJ 1999/679)

De Stichting Nationale Postcode Loterij (NPL) heeft in kort geding een verbod gevraagd van deelname aan een buitenlandse loterij in Nederland. Het betrof de “Süddeutsche Klassenlotterie” (SKL); een loterij die door zes Bundesländern wordt georganiseerd. De heren S. (G. en J. te Heidelberg) zijn ambtelijk collecteurs voor de SKL en ontplooiën al dertig jaar in Nederland activiteiten om deelnemers te werven. Bestelformulieren voor het loterijspel van de SKL kunnen de deelnemers gratis verzenden naar een door de PTT Post ter beschikking gesteld antwoordnummer, dat op naam van S. in Sittard stond. De inzet van de deelnemers kon met gebruikmaking van de machtiging via een eigen bank- of girorekening worden overgemaakt naar een rekening bij de ABN-Amro ten name van G. S. te Heidelberg. Voor het gelegenheid geven aan deelname aan de SKL is geen vergunning op grond van de Wet op de Kansspelen aangevraagd noch verleend. Ook hadden de heren S. geen vergunning voor hun wervingsactiviteiten. Het door NPL verzochte verbod werd echter afgewezen. Het verdient opmerking dat in dit arrest geen uitspraak wordt gedaan of de loterij een illegaal “kansspel” betreft. De President oordeelt enkel dat de bepaling art. 1a Wet op de Kansspelen geen andere belangen doelt te beschermen dan het publiek belang bij het inperken van fraudegevoeligheid en excessieve goklust. Art. 1 aanhef en b beoogt niet rechtstreeks het belang van NPL te beschermen. Overige feiten en omstandigheden (met betrekking tot spelers, aanbieders of geldbedragen) dan de hier reeds genoemde, komen in het arrest verder niet ter sprake.

Hoge Raad, 4 april 1997, nr. 16182 (NJ 1997/509)

Combigames (een vennootschap naar Iers recht; Combigames Ltd. te Dublin) waaraan de heren . M. en Van de V. feitelijk leiding geven, bood geïnteresseerden de mogelijkheid om poule-gewijs mee te doen in de door Stichting Nederlandse Sporttotalisator (SNS) georganiseerde lotto. SNS organiseert in Nederland het spel “Lotto 6 uit 41”, waarvoor zij een vergunning heeft in de zin van de Wet op de Kansspelen. Een van de varianten van dit systeem is het zogenoemde “Lotto-systeem”. Via Combigames werd de mogelijkheid geboden mee te doen aan “9 uit 41” en “10 uit 41” en wel groepsgewijs. Er volgt een uitleg van het spel en de daarop voortbouwende speelvariant van Combigames in het arrest. Uit het arrest blijkt dat Combigames niet alle prijzen uitkeert, maar de zogenaamde 5e prijzen van f 5,- behoudt en deze stort in een pot om daarvan loten te kopen in een ander kansspel, te weten de Staatsloterij. Combigames zou (volgens het cassatiemiddel van SNS) met haar activiteiten een aanzienlijke winst behalen: Combigames ontvangt per groep van 26 personen inleggeld van $26 \times f 396,- = f 10.296$, en koopt daarvan loten bij SNS voor een bedrag van f 4.368,-. Aldus resteert ten behoeve van Combigames een bedrag van f 5.928,- per groep. De Hoge Raad oordeelt dat Combigames zelf kanselementen aan het spel van SNS toevoegt en derhalve over een vergunning had moeten beschikken. Combigames is niet in het bezit van een vergunning als bedoeld in art. 1 aanhef en a van de Wet op de Kansspelen, zodat geconcludeerd kan worden dat sprake is van een illegaal kansspel. Overige feiten met

betrekking tot de spelers dan wel de aanbieders van het spel Combi Games zijn niet in het arrest aan de orde gekomen.

Hof van justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92 (NJ 1995/57)

Uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot de uitleg van een aantal gestelde prejudiciële vragen. In casu werden vragen gesteld betreffende een geding tussen Customs and Excise (Verenigd Koninkrijk) en de heren G.S. en H.S.. De heren S. hadden Britse onderdanen reclamemateriaal en bestelformulieren voor een in de bondsrepubliek Duitsland georganiseerde loterij toegezonden (vanuit Nederland). Het zijn beiden onafhankelijke agenten van de Süddeutsche Klassenlotterie (SKL). Hun werkzaamheden bestonden uit het promoten van loterijen van de SKL en het verkopen van loten van die loterijen. De brieven van de heren S. werden op het postkantoor te Dover onderschept en in beslag genomen op grond van het feit dat ze in strijd waren met Britse loterijwetgeving. Uiteindelijk wordt in het arrest geconcludeerd dat als een lidstaat de organisatie van groot-schalige loterijen (en meer in het bijzonder de reclame en de verspreiding van loterijbriefjes voor dergelijke loterijen) op zijn grondgebied verbiedt, het verbod op invoer van dergelijk materiaal niet als een maatregel kan worden aangemerkt, die een ongerechtvaardigde aantasting van het vrij verrichten van diensten vormt. Een dergelijk verbod vormt (volgens het Europees Hof) immers een noodzakelijk element van de bescherming die deze Lidstaat op zijn grondgebied met betrekking tot loterijen beoogt te verzekeren. Overige feiten en omstandigheden over de loterij zelf, dan wel haar spelers, aanbieders of bedragen die met het spel gepaard gaan, worden niet in het arrest genoemd.

Hoge Raad, 7 september 1990, nr. 7704 (NJ 1991/266)

C.E.R. te Aruba (Nederlandse Antillen) verkoopt bedrijfsmatig nummers in een loterij op Aruba. Het spel wordt “catoochi” genoemd. Catoochi is een spel waarbij de inlegger niets anders doet dan tegen een bepaald bedrag een kans lopen op uitbetaling van een vooraf vastgestelde hoeveelheid van dat bedrag. Het betreft een spel dat onder de geldende loterijwetgeving niet is toegelaten, maar op Aruba is ingeburgerd en door de overheid wordt gedoogd. Juridische vraag was of de overeenkomst tot verkoop van nummers in die loterij leidt tot nietigheid (en daarmee niet tot uitkering prijs zal worden overgegaan). In casu werd deze vraag ontkennend beantwoord. Over de speelwijze van het spel, de aanbieders en spelers van het spel en de bedragen die met het spel gemoeid gaan, worden geen nadere feiten of omstandigheden bekend gemaakt in het arrest.

Enkele overige kansspelen

De volgende arresten zijn aangetroffen met betrekking tot de ‘overige kansspelen’, waaronder onder meer het spel balletje-balletje en piramidespelen kunnen worden geschaard.

Hoge Raad, 11 december 1990, nr. 87 766 (NJ 1991/423)

In casu ging het om het spelen van het balletje-balletje spel in de binnenstad van Amsterdam. Verdachte was D.M. Hier ging het om, kort gezegd, de uitleg van het opleggen van een straatverbod (bevel in het kader van verstoring van de openbare orde). Het opleggen van het bevel (een straatverbod van twee weken voor de binnenstad van Amsterdam) werd als disproportioneel beoordeeld. In het arrest komen geen nadere feiten en omstandigheden aan de orde betreffende de spelers en aanbieders van gokspelen en de geldbedragen die hiermee gepaard gaan.

Hoge Raad, 12 februari 1991, nr. 88 135 (NJ 1991/497)

Ook in dit arrest ging het om het in Amsterdam spelen van het spel balletje-balletje. Het betreft een strafzaak tegen G.G. die (samen met aan ander) op de Damstraat met drie doosjes en een balletje om geld heeft gespeeld, hetgeen volgens de Hoge Raad een strafbare gedraging als bedoeld in de APV opleverde. (74 APV verbiedt het op of aan de openbare weg met kaarten, geld, dobbelstenen of andere voorwerpen om geld spelen). Geoordeeld werd dat de APV niet in strijd is met het doel en de strekking van de Wet op de kansspelen. Voorts wordt in het arrest vermeld dat bankbiljetten van f 100,- in beslag waren genomen, hetgeen kennelijk de normale inzet vormde voor dit spel. Overige feiten en omstandigheden dan de hier genoemde met betrekking tot spelers of aanbieders van het spel en de bedragen die met het spel gemoeid gaan, zijn niet in het arrest opgenomen.

Hoge Raad, 2 juli 1990, nr. 86 477 (NJ 1991/67)

Eveneens een geval van het balletje-balletje spel, nu echter te Venlo. Verdachte Nikola Marinko O. geboren te Mostar (Joegoslavië) is terzake van overtreding van art. 44a APV gemeente Venlo 1984 veroordeeld. Er wordt gesproken van een kennelijk normale inzet bij dit spel van DM 100,-. Overige feiten en omstandigheden over het spel, de spelers, de aanbieders van het spel en (totaal)bedragen die met het spel gemoeid gaan, zijn niet in het arrest opgenomen.

Naast het spel 'balletje-balletje' kunnen tevens zogenoemde 'piramidespelen' worden genoemd. De volgende arresten hebben betrekking op voornoemde spelen. Daarnaast kunnen zogenaamde 'sweepstakes' worden onderscheiden.

Hoge Raad, 6 januari 1998, nr. 3737 (NJ 1998/607)

In dit arrest werd aangevoerd dat het parket reeds sinds 1996 bezig is met een onderzoek naar een zogenaamd piramidespel onder de naam TM. Op 16 mei 1997 heeft de rechter commissaris te Breda in het kader van een huiszoeking voorwerpen in beslag genomen. In de tekst volgt een uitleg van het piramidespel. Daaruit wordt duidelijk dat een inzet van f 5.000,- dient te worden betaald om toe te treden tot het spel. De spelers van het spel die als managers

kunnen worden getypeerd, dienen onder meer te zorgen voor nieuwe leden en organiseren trainingssessies. Voorts vinden vergaderingen van Nederlandse managers plaats met Belgische managers. De organisatie heeft een administratief kader en een veiligheidskader (gewapende lijfwachten die als knokploeg optreden bij loslippigheid, concurrentie of eventuele afscheuringen). In Dendermonde (België) waren drie mensen aangehouden, te weten de president directeur, de regionaal directeur en de administrateur annex boekhouder van de firma TM. Om leden voor het spel te werven wordt met dure merkkleding en exclusieve sportwagens gepronkt. Nadat leden zijn meegelokt, krijgen ze een show voorgeschoteld en wordt ingewerkt op de aanwezige kandidaten door toepassing van diverse psychologische technieken, voorts dient men, op straffe van een schadevergoeding, een contract te ondertekenen waarin geheimhouding werd beloofd. Men schat dat de organisatie reeds een minimum omzet van 1 miljoen gulden heeft gerealiseerd, waarvan het grootste aandeel waarschijnlijk afkomstig is van Belgische onderdanen, nu de organisatie met name op Belgische onderdanen was gericht. De Rechtbank voert aan dat het onderhavige TM system niet kan worden aangemerkt als kansspel in de zin van de Wet op de kansspelen. De HR gaat niet verder op dit punt in (daar met name de problematiek rond het rechtshulpverzoek wordt aangekaart), waardoor niet duidelijk wordt of er volgens de Hoge Raad al dan niet sprake is van een (illegaal) kansspel.

Hof Amsterdam, 14 oktober 1996 (NJ 1996/738)

De Stichting C.L. (met verdachte R.D.) heeft een financieel piramidesysteem opgezet. Uit de beschrijving blijkt dat inschrijving middels cheque is geschied ter hoogte van een bedrag van twee keer f 300,- (derhalve bedroeg het totaal aan inleggeld f 600,-). Het Hof stelt zich op het standpunt dat niet wettig en overtuigd is bewezen dat de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed hebben. Volgens het hof was er derhalve geen sprake van een (illegaal) kansspel. In het arrest worden geen overige feiten genoemd met betrekking tot de spelers of aanbieders van het spel en eventuele bedragen die met het spel verdiend zijn door de organisatoren.

Hof Amsterdam (MK III), 24 maart 1999, nr. 98/1243 (VN 1999/29.14)

Deze uitspraak betreft een deelname aan het piramidespel Titan. De deelnemster heeft een bedrag van f 5.990,- ingelegd en geprobeerd nieuwe spelers aan te trekken, waarin zij echter niet slaagde. De deelnemster aan het spel betreft vrouw, geboren in 1940, ongehuwd en genoot in 1996 een pensioenuitkering van de USZO ten bedrage van f 43.648,- en een uitkering van Cadans krachtens de Werkloosheidswet ten bedrage van f 7.823,-. In september 1996 werd de desbetreffende vrouw door vrienden meegenomen naar een presentatie van de maatschappij T.M.M., welke zich bezighield met het organiseren van zogenoemde piramide-spelen. De presentaties van T.M.M., die in het weekend worden gehouden, kunnen enkel worden bijgewoond als men door medewerkers van de organisatie is uitgenodigd. Er vinden

tevens trainingssessies plaats waar men instructies krijgt voor het werven van nieuwe deelnemers, hoe men een doelgroep moet kiezen, hoe beoogde deelnemers nieuwsgierig moeten worden gemaakt en hoe men zich op wervingsbijeenkomsten moet gedragen. Er ligt voorts een heel scala van regels aan het spel ten grondslag. Het inleggeld ad f 5.990,- wordt volgens een van te voren vastgestelde sleutel verdeeld over de deelnemers. In de uitspraak wordt niet expliciet vermeld dat het om een illegaal kansspel gaat. Overige feiten en omstandigheden over onder meer de aanbieders van het spel worden niet genoemd in het arrest.

Hof Leeuwarden, nr. 98/0847 (VN 1998/58.2)

Ook hier was sprake van een piramidespel. Het piramidespel werd aangeboden door het Duitse T. GmbH en gespeeld door een bezitter van een servicebedrijf. Men kan deelnemen aan het spel door een bedrag van DM 4.500 in te leggen, waarop men het recht verkrijgt om zelf als enkelhandelaar of enkele ondernemer een deelname te verkopen. Het inleggeld wordt verdeeld tussen de verschillende deelnemers, die kunnen opklimmen van enkelhandelaar naar groothandelaar. De organisatie beheert de piramidespelen en voert de administratie. Verder betaalt de organisatie uit aan marketingmanagers, die een functie hebben in presentatieavonden. Naast deze gegevens zijn geen andere gegevens in de uitspraak aan de orde gekomen. Eveneens wordt in de uitspraak niet gesteld dat het om een illegaal kansspel gaat.

Hof Arnhem, nr. 98/3581 (VN 1999/17.2)

Uit de zaak die aan het Hof Arnhem voor lag, kan worden afgeleid dat een deelnemer f 10.000,- had genoten uit deelname aan een piramidespel (na aftrek van het inleggeld van f 5.000,-). Overigens zijn dit de enige gegevens die uit het arrest kunnen worden afgeleid. Ook wordt uit de uitspraak niet duidelijk of het gaat om een illegaal kansspel.

Rechtbank Rotterdam, 29 juli 1999, nr. 1222704/KG ZA 99-1092 (VN 1999/36.26)

In deze zaak werd aan H., de organisator van een piramidespel, een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 opgelegd van bijna 3,5 miljoen gulden. Net als in de voorgaande zaken geldt dat geen uitspraak wordt gedaan omtrent de illegaliteit van het kansspel. Andere gegevens omtrent aanbieders of spelers dan de hiervoor reeds genoemde, komen niet aan de orde in de uitspraak.

Tenslotte kunnen nog de zogenoemde ‘sweepstakes’ worden onderscheiden; het via een mailing benaderen van personen, die door (gratis) mee te doen aan het aangeboden spel, prijzen kunnen winnen. De volgende voorbeelden van dit spel kunnen worden genoemd.

Hof 's-Hertogenbosch, 18 juni 1998, rolnr. C9700495/RO (NJ 1999/726)

Verzendhuis P. heeft aan een persoon (particulier) formulieren en informatie betreffende het “Groot Eiffeltoren Winspel” toegezonden. Dit spel is een zogenaamde “sweepstake” ; een

prijzenfestival waarbij de winnaars bij de verzender reeds bekend zijn voordat de mailing wordt verzonden. Tot de aan F. door Postina toegezonden papieren behoorde een op haar naam gesteld lot met een bepaald 'Win-Nummer'. De prijzen die konden worden gewonnen betrof onder meer een Mercedes Cabrio ter waarde van f 85.000,-. Het spel in kwestie is een spel dat in strijd is met de Wet op de kansspelen, daar geen vergunning was verleend voor dit spel. Derhalve kan worden geconcludeerd dat sprake is van een illegaal kansspel. Nadere feiten het spel betreffende, zoals de aanbieders van het spel, kunnen niet worden afgeleid uit het arrest. Ook wordt niet duidelijk aan de hand van welke criteria de (mogelijke) deelnemers worden geselecteerd.

Hof s'-Hertogenbosch, 18 mei 1993 (NJ 1994/115)

Ook dit arrest betreft een zogenoemde 'sweepstake'. De familie R. ontving correspondentie, waarin stond: "U heeft recht op een prachtig geschenk familie R.". Het geschenk zou bestaan uit een auto; Renault 19 ter waarde van f 20.000,-. De 'aanbiedende' firma betrof D. te Dottingnies, België. Het Hof oordeelde dat door de formulering van de toegezonden certificaten de consument in redelijkheid mocht aannemen dat hem een prijs werd aangeboden en niet slechts de kans op een prijs. De vordering tot afgifte van de prijs werd toegewezen. Overige feiten en omstandigheden met betrekking tot de aanbieders van het spel worden niet genoemd in het arrest.

Hoge Raad, 19 november 1991, nr. 90 052 (NJ 1992/305)

Deze zaak betreft een strafzaak tegen postorderbedrijf K. of ook wel genaamd M. te Breda. Het betreft een zogenoemde 'sweepstake'. Het betrof een mailing aan ongeveer 5.000 personen, waarvan ongeveer 100 personen naar willekeur als winnaars van prijzen werden aangewezen. De Hoge Raad was het eens met het middel van de PG dat een sweepstake een kanslement voor de spelers inhoudt en om die reden onder de Wet op de kansspelen valt. Uit het arrest wordt eveneens duidelijk dat ook een zusterbedrijf van K. sinds 1969 diverse sweep-stake acties heeft georganiseerd. Overige gegevens met betrekking tot de organisator zijn niet vermeld in het arrest.

Overige arresten

Dat het illegale gokcircuit kan worden gebruikt door personen om de afkomst van criminele gelden te verhullen, laat tenslotte dit arrest zien.

Hoge Raad, 18 mei 1999, nr. 109.072 (NJ 2000/104)

De verdachte (T.A. te Doorwerth) verklaart dat hij inkomsten heeft gehad uit gokken en dat hij gokwinsten heeft gewisseld. De geldwisselingen vonden plaats bij postkantoren en een bank. In de periode gelegen tussen 25 februari 1993 tot en met 17 juli 1995 zijn met grote

regelmaat geldbedragen gewisseld, voor in totaal tenminste *f* 1.787.726 en DM 114.700,- bij financiële instellingen te Doorwerth en Oosterbeek. Nadere feiten en omstandigheden, het gokgedrag van de verdachte betreffende of de aanbieder van gokspelen betreffende, zijn niet in dit arrest naar voren gekomen.

BIJLAGE 4:

Aanpassing van het onderzoeksplan

Het oorspronkelijke onderzoeksplan

Aanvankelijk, voor de aanvang van het onderzoek, is een onderzoek ontworpen met een voorbereidende fase met onder andere literatuurstudie en interviews met sleutelinformanten bij wetenschappelijk onderzoekers, politie en justitie, BOD-en en legale aanbieders.

Vervolgens zou een inventarisatie in alle politieregio's gemaakt worden over de aanwezigheid van illegale kansspelen in de regio's en een aantal beïnvloedende factoren, zoals gelegenheidsstructuur, aanbieders, spelers en het complex beleid-regelgeving-handhaving, zo veel mogelijk op basis van gegevens en inzichten bij de politie. Deze inventarisatie zou moeten leiden tot een indeling van de regio's naar het voorkomen van de diverse typen illegale kansspelen en factoren die daarop van invloed zijn.

Daarna zou een selectie worden gemaakt van vier politieregio's, rekening houdend met een goede spreiding over verschillende typen regio's naar aanbod van illegale kansspelen en beïnvloedende factoren. In deze vier regio's zou veldwerk worden verricht door middel van interviews met politiefunctionarissen, gemeenteambtenaren en overige informanten, gericht op het aanboren van de eerder genoemde informatiebronnen.

Voor de vier regio's zou hierdoor een meer gedetailleerd beeld over aard en omvang van illegale kansspelen worden gevormd.

In een laatste stap zou door raadpleging van deskundigen en van vertegenwoordigers van alle politieregio's geprobeerd worden om vast te stellen in hoeverre het beeld voor elk van de vier regio's model kon staan voor een aantal andere politieregio's. Daarmee zou een landelijk beeld gevormd moeten worden.

Een gewijzigde opzet

Nog vóór de start van het onderzoek is deze structuur van het onderzoek verlaten. De belangrijkste reden was dat er gereede twijfel bestond over de kennis die bij vertegenwoordigers van de politieregio's over illegale kansspelen beschikbaar was. Achteraf kan worden vastgesteld dat deze twijfel gerechtvaardigd was.

Er is vervolgens voor een ander onderzoeksontwerp gekozen.

Daarbij vormde niet de informatie in alle politieregio's de basis voor een eerste oppervlakkig beeld van spreiding, aard en omvang van illegale kansspelen. Op basis van overleg tussen

opdrachtgevers en onderzoekers is er voor gekozen om de basis voor de verdere informatieverzameling te zoeken bij de informatie die bij de exploitanten van legale kansspelen over hun illegale concurrenten aanwezig is. Naar verwachting zou hier ook al een bruikbaar eerste beeld gevormd kunnen worden. Vervolgens zou veldwerk worden uitgevoerd in vier regio's om het beeld verder in te vullen. Er is gekozen voor de regio's Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en omstreken en Friesland. We kozen voor deze vier omdat we wilden waarborgen dat aan een aantal aspecten aandacht zou worden besteed. In Amsterdam en Rotterdam, zo wordt gesteld, is het meest bedrijvigheid op het terrein van illegale kansspelen; met name voor Rotterdam gold dat er eerder verschillende onderzoeken waren uitgevoerd en er naar verwachting relatief veel informatie beschikbaar was. Tegenover deze grootstedelijke regio's stond de regio Eindhoven, met mogelijke grensoverschrijdende invloeden, en de plattelandsregio Friesland. De keuze is dus vooral door pragmatische en intuïtieve argumenten ingegeven.

Het overzicht voor de vier regio's zou vervolgens naar een landelijk beeld moeten worden geëxtrapoleerd. Hiervoor kon niet worden teruggefallen op de systematiek die voor de eerdere opzet was gekozen. Omdat de regio's niet op basis van inhoudelijke criteria waren geselecteerd uit een typologie van politieregio's, was een vertaling naar de overige politieregio's, het landelijke beeld, problematisch. Er is daarom gekozen voor een extrapolatie op grond van kwalitatieve overwegingen: er zou een panel van deskundigen worden geraadpleegd om te beoordelen in hoeverre de situatie met betrekking tot illegaal gokken in de vier regio's model zou kunnen staan voor het hele land en welke conclusies er daardoor over aard en omvang van illegale kansspelen getrokken zouden kunnen worden.

Het uiteindelijke ontwerp

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is ook het aangepaste onderzoeksontwerp verlaten. Hiervoor waren drie redenen.

Ten eerste bleek dat de informatie bij de legale aanbieders niet voldoende systematisch en gedetailleerd is om een goede basis voor het vervolg van het onderzoek te vormen.

Ten tweede was het niet mogelijk om alle vier onderscheiden spelsoorten binnen de gekozen regio-indeling goed tot hun recht te laten komen. Daardoor werd het noodzakelijk om ook buiten de oorspronkelijk gekozen regio's naar informatie te zoeken.

Ten derde was er groeiende twijfel over de mogelijkheden om op basis van een beeld voor vier regio's tot een landelijk beeld te komen. De verdedigbaarheid van de kwalitatieve extrapolatie kwam steeds sterker in discussie, hetgeen de waarde van de uitkomsten zou kunnen schaden.

Hierdoor is de nadruk op de vier regio's verminderd. De spelsoorten zijn centraal komen te staan: in plaats van een regionale invalshoek kreeg het onderzoek sterker het karakter van een verzameling van vier deelonderzoeken, gericht op de afzonderlijke spelsoorten. Het zwaartepunt is dus meer komen te liggen op zo volledig mogelijke gegevens over de spelsoorten, en minder op een uitgebalanceerd beeld binnen de regio's.

Extrapolatie is daardoor minder sterk aan de orde: per spelsoort is getracht rechtstreeks een landelijk geldend beeld te vormen.

De vier gekozen regio's zijn niet helemaal terzijde geschoven, maar kregen vooral een functie in de sfeer van algemene informatieverzameling en, waar mogelijk, toetsing van gegevens die in andere regio's verzameld is.

Voor elk van de vier spelsoorten is een eigen combinatie van methoden en bronnen gebruikt. De deelonderzoeken zijn daardoor naar structuur uiteen gaan lopen.

Zowel het eerder geschetste overzicht van methoden en bronnen als het in de eerste fase van het onderzoek geconstateerde gebrek aan gestructureerde en geconcentreerde kennis maakte het nodig verspreide inzichten en verborgen informatie aan te boren en te gebruiken.

De belangrijkste ingang is steeds geweest het zoeken naar de juiste respondenten of de juiste bronnen, die een stukje van de puzzel kunnen leveren. Het onderzoek is dus eerder kwalitatief dan kwantitatief van opzet geworden. Eén goede respondent of één goede bron zal soms veel kunnen leren over aard en omvang van illegale kansspelen, terwijl in andere gevallen een groot aantal respondenten of bronnen met fragmenten kennis moeten worden getraceerd.

De vier deelonderzoeken

De verschillende deelonderzoeken kunnen nu naar opzet als volgt gekarakteriseerd worden.

Illegale casino's

Het onderzoek naar illegale casino's heeft in een vroeg stadium een belangrijke, gedetailleerde en gestructureerde bron van informatie opgeleverd in de vorm van een fenomeen- en opsporingsonderzoek onder coördinatie van de Belastingdienst. Dit onderzoek geeft een landelijk beeld en bevat voldoende informatie om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De informatie kan worden vergeleken met gegevens die in de loop der jaren door Holland Casino's zijn verzameld, waardoor de plausibiliteit wordt vergroot.

Dit deelonderzoek is te karakteriseren als secundaire analyse van bestaand materiaal.

Wedden op paarden

Het onderzoek naar het wedden op paarden is, behalve op informatie van de legale exploitant en BOD-en, voornamelijk gebaseerd op informatie van respondenten met een langdurige ervaring met bookmaking. Er konden via een sneeuwbalmethode contacten worden gelegd met enkele spelers (waarvan er één in het verleden is veroordeeld wegens illegaal wedden op paarden), een bookmaker en overige insiders uit de paardenwereld (directeur drafbaan, paardenfokker, pikeur). Deze informanten hebben een observatie op enkele drafbanen mogelijk gemaakt, waardoor een beeld kon worden gevormd van de gang van zaken bij bookmaking in de praktijk.

Bij een steekproef van tien wedkantoren van de legale aanbieder, Autotote, is op basis van halfgestructureerde telefonische interviews en observaties in twee wedkantoren, nagegaan in hoeverre bookmaking zich ook buiten de renbanen op betekenisvolle schaal voordoet.

De wereld van de bookmaking is kleinschalig en besloten, waardoor het gevormde beeld op basis van circa twintig interviews compleet moet worden geacht.

Illegale bingo's

Het onderzoek naar illegale bingo is in kwalitatief opzicht schatplichtig aan een fenomeenonderzoek van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en aan een opsporingsonderzoek van de regiopolitie Gelderland-Oost.

Daarnaast is een gestructureerde vorm van informatieverzameling opgezet op basis van informatie van vijftientig groothandels in bingo-artikelen, die via een openbaar toegankelijk bestand (de Gouden Gids) konden worden getraceerd.

Op basis daarvan (en op grond van informatie van verspreide informanten) is een onderzoek uitgevoerd naar advertenties in regionale en plaatselijke bladen in het oosten en het zuiden van het land. Uit de advertenties komt een beeld naar voren van illegale bingo's, althans bingo's die met hoge frequentie en voor een relatief groot publiek worden gehouden en daarmee een duidelijk commercieel doel voor ogen hebben. Bij een selectie van deze bingo's zijn ter plaatse observaties gehouden om de omvang van bezoek, omzet en prijzengeld vast te stellen.

Illegale lotto, toto en loterijachtigen

Het deelonderzoek naar lotto, toto en loterijachtigen heeft vooral in het teken gestaan van een zoektocht naar respondenten in de sfeer van de exploitatie. Deze zoektocht is weinig succesvol geweest.

Als gevolg daarvan heeft de verzamelde informatie een beperkte strekking. De uitkomsten zijn vooral gebaseerd op inzichten van indirect betrokkenen (zoals politie en BOD-en) en informatie van legale aanbieders.

