

Achtergrond en aanleiding

De huidige Wet op de kansspelen (Wok) verbiedt het zonder vergunning aanbieden van kansspelen of het bevorderen daarvan. Doelstelling van de wet is het reguleren en beheersen van de kansspelen om:

- (a) Kansspelverslaving tegen te gaan;
- (b) De consument te beschermen;
- (c) De illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan.

Illegale kansspelen nemen verschillende vormen aan. Voor sommige kansspelen geldt dat zij krachtens de Wok verboden zijn als kansspel en dus illegaal zijn. Voor andere kansspelen geldt dat zij legaal zijn, mits zij aan bepaalde eisen voldoen. Handhaving vindt plaats door het ministerie van Justitie en gemeenten (bestuursrechtelijk), door Politie en Openbaar Ministerie (strafrechtelijk) en door de Belastingdienst (fiscaalrechtelijk). De Belastingdienst coördineert op verzoek van het ministerie van Justitie de handhaving van grootschalige illegale (fysieke) kansspelen. Daarvoor is het Project Joker opgezet. Op dit moment is een algehele herziening van de Wok in voorbereiding, waarbij wel wordt vastgehouden aan een restrictief kansspelbeleid.

In de vijfde voortgangsrapportage kansspelbeleid (juli 2007) heeft de minister van Justitie aangekondigd dat in 2007 een onderzoek wordt gestart naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Besloten is om het onderzoek in twee fases uit te voeren. In de eerste fase wordt gezocht naar de mogelijkheden om betrouwbare uitspraken te doen over de aard en omvang van illegale kansspelen. In een eventuele tweede fase wordt een onderzoek naar de aard en omvang uitgevoerd volgens de opzet die in fase I is bepaald. Dit rapport bevat de resultaten van fase I.

Doelstelling en onderzoeksplan

Doelstelling van fase I van het onderzoek is het vaststellen:

- (a) Wat er al bekend is over de illegale kansspelen in Nederland;
- (b) Of er methoden zijn om per type kansspel de aard en omvang van illegale kansspelen betrouwbaar vast te stellen en of deze methoden in de praktijk haalbaar zijn;
- (c) Zo ja, wat (per type kansspel) de beste methode is om de aard en omvang van illegale kansspelen vast te stellen, met de bijbehorende onderzoeksopzet en benodigde expertise.

Het onderzoek richt zich op de volgende illegale typen kansspelen:

- (a) Poker (niet via internet);
- (b) Commerciële bingo's (niet via internet);
- (c) Lotto en toto (niet via internet);
- (d) Gokzuilen;
- (e) Alle illegale kansspelen via internet.

Eerste stap in dit onderzoek was het opstellen van een toetsingskader met criteria waarmee de bruikbaarheid van beschikbare gegevens bepaald kon worden. Vervolgens werd een inventarisatie uitgevoerd van de beschikbare gegevens door middel van een documentenstudie en interviews. De gegevens werden beoordeeld aan de hand van het toetsingskader en een conclusie werd getrokken over de bruikbaarheid van de gegevens en de noodzaak tot nieuw onderzoek. Ten slotte is een voorstel gedaan voor de aanpak van nieuw onderzoek.

Nieuw onderzoek is nodig om aard en omvang van de verschillende kansspelen te bepalen

Voor alle onderzochte typen illegale kansspelen is geconcludeerd dat er onvoldoende bruikbare informatie beschikbaar is over de aard en omvang. Reden hiervan is dat de beschikbare gegevensbronnen, zoals eerder uitgevoerde onderzoeken en aanwezige registratiebronnen, niet voldoende bruikbare informatie opleveren over de aard en omvang van illegale kansspelen. Hierdoor bestaat er van geen enkel kansspel een volledig beeld van de aard en omvang. Voor alle typen kansspelen is er dus nieuw onderzoek nodig.

Beschikbare gegevensbronnen zijn lang niet altijd bruikbaar

Onderzoeken naar kansspelen

In recente jaren zijn enkele onderzoeken uitgevoerd naar aspecten van de aard en omvang van bepaalde typen illegale kansspelen. Daarnaast geven onderzoeken naar andere aspecten van kansspelen, bijvoorbeeld gokverslaving, ook informatie over de aard en omvang van illegale kansspelen, ook al was dat niet de primaire doelstelling van het betreffende onderzoek. De onderzoeken kunnen onderverdeeld worden in onderzoeken naar de spelers en onderzoeken naar de exploitanten.

Drie onderzoeken naar de spelers ('Verslingerd aan meer dan een spel' van CVO, 'Kansspelen via nieuwe media' van Motivaction en 'Het gezicht van poker' van B&A Consulting) bevatten vrij actuele informatie, maar zijn niet voldoende valide en representatief voor de Nederlandse populatie. In het CVO-onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij aan kansspelen hebben deelgenomen waarvan zij weten dat dit illegaal is.

Deelname aan illegale kansspelen waarvan de respondent niet weet dat het illegaal is, wordt hiermee niet gemeten. Ook is er een grote kans op sociaal wenselijke antwoorden. Het onderzoek van Motivaction en het onderzoek van B&A Consulting maken beide gebruik van internetpanels. Dit leidt tot minder representatieve uitkomsten; deelnemers aan internetpanels zijn vergeleken met niet-deelnemers relatief zware internetgebruikers en daar is niet voor gecorrigeerd. Bovendien betreffen beide onderzoeken deelpopulaties (bij Motivaction alleen volwassenen en bij B&A Consulting alleen jongeren).

Onderzoeken naar exploitanten zijn veelal verouderd. De twee meest recente onderzoeken zijn het KOI-onderzoek van het KLPD naar kansspelen via internet en het onderzoek van Verispect naar illegale lotto en toto bij tabakzaken. Het KOI-onderzoek vond in 2003 plaats, en gegeven de snelle ontwikkelingen van internet, kunnen de gegevens niet meer als actueel worden beschouwd. Het onderzoek van Verispect is in 2006 en 2007 uitgevoerd en geeft een betrouwbare schatting van het aantal verkooppunten van illegale lotto en toto, maar alleen voor een heel specifieke deelpopulatie, namelijk tabakzaken in de vier grootste steden.

Registraties

Registraties in het kader van handhaving bevatten vooral informatie over de exploitanten en in veel mindere mate over de spelers. De dossiers van Projectgroep Joker bij de Belastingdienst geven het meest volledige beeld van geregistreerde informatie van handhavinginstanties. De Belastingdienst heeft een spilfunctie en ontvangt informatie van onder andere de politie en de toezichthouders over illegale kansspelen; daarnaast zoekt de Belastingdienst zelf naar informatie. De registraties betreffen voornamelijk poker en bingo. Verispect heeft een vrij volledige registratie van gokzuilen, omdat deze organisatie over een periode van drie jaar alle horecagelegenheden in Nederland controleert.

Overige registraties kunnen toevallig informatie over illegale kansspelen bevatten. Het betreft onder andere de registraties van de GGZ in het kader van de verslavingszorg en de registraties van krantenartikelen in het databasesysteem LexisNexis. Omdat de informatie slechts incidenteel is en niet representatief, zijn deze registraties in de praktijk weinig bruikbaar.

Media

Media zijn bron van gegevens over illegale kansspelen. Ten eerste worden de media (vooral internet) gebruikt om illegale kansspelen te adverteren. Ten tweede vormt internet uiteraard de locatie voor interactieve internetkansspelen. Internet is een bruikbare bron, mits slim geanalyseerd. Door de ontwikkelingen in de techniek is het mogelijk om met zoekmachines een groot deel van de relevante internetsites te vinden. Echter zoekmachines leveren ook veel sites op die niet relevant zijn ('false positives'), en die moeten vervolgens uitgefilterd worden.

Informanten

Informanten - instanties of personen zoals taxichauffeurs en journalisten die in hun werk te maken hebben met illegale kansspelen - zijn een bron voor fysieke vormen van illegale kansspelen. Zij kunnen nooit een volledig en representatief beeld geven van de aard en omvang van illegale kansspelen, maar kunnen wel valide kwalitatieve informatie geven.

Voor geen enkel type kansspel bestaat er een volledig beeld van aard en omvang

Van internetkansspelen anno 2007 bestaat geen goed beeld. Verschillende onderzoeken bevatten schattingen van de omvang van illegale kansspelen via internet, maar in alle gevallen kunnen die schattingen niet worden gebruikt als een betrouwbaar cijfer voor de situatie eind 2007. De schatting van het KOI-onderzoek in 2003 kan niet meer als actueel worden beschouwd. Schattingen van het aantal spelers door Motivaction (2007) en B&A Consulting (2007) betreffen slechts deelpopulaties en zijn niet representatief.

Er zijn geen beschrijvingen van de aard en omvang van illegale gokzulen. Er bestaat een degelijk registratiesysteem van gokzulen (van Verispect), maar een analyse is nodig om tot een schatting van het landelijk aantal gokzulen te komen. Van andere kenmerken van de aard en omvang zijn geen geschikte gegevensbronnen beschikbaar; hiervoor is nieuw onderzoek nodig.

Er is nu nog geen goed beeld van de aard en (vooral) de omvang van fysiek poker. Bestaande onderzoeken en overige gegevensbronnen geven niet direct bruikbare informatie, hoewel de registraties van Projectgroep Joker een goed uitgangspunt geven voor schattingen van de omvang in termen van aantal locaties en de omzet. Voor het aantal spelers is aanvullend onderzoek nodig.

Het is mogelijk om een redelijk onderbouwde beschrijving te geven van de *aard* van commerciële bingo, maar er zijn geen betrouwbare cijfers van de *omvang* van dit type kansspel. Wanneer de omvang uitgedrukt wordt in aantal zalen en totale omzet, dan vormen de registraties van Projectgroep Joker een goed uitgangspunt.

Van (fysieke) lotto en toto bestaat nagenoeg geen bruikbare informatie (met uitzondering van het onderzoek van Verispect naar tabakzaken), mede door de verborgen aard van deze illegale kansspelen. De aard en omvang kunnen alleen bepaald worden door nieuw onderzoek.

Vervolgonderzoek mogelijk voor alle typen kansspelen

Internetkansspelen: combineer internetsearch van aanbieders met internet-survey onder spelers

Voor illegale kansspelen via internet wordt een aanpak in twee stappen voorgesteld. Eerst wordt een onderzoek gedaan naar het aantal en de kenmerken van de aanbieders. Hiervoor wordt een steekproef van zoekmachineresultaten geanalyseerd met behulp van de vangst-hervangstmethode. Het gebruik van steekproeven verhoogt de efficiëntie en beperkt de benodigde inspanning. De vangst-hervangstmethode geeft een meer valide resultaat omdat een schatting ook wordt gegeven van het aantal sites dat niet door de zoekmachines wordt gevonden (het 'dark number'). Vervolgens wordt een internet-survey uitgevoerd naar de spelers, in de vorm van een enquête onder een internetpanel van personen in de leeftijd van 15-45 jaar. Valide en representatieve gegevens worden verkregen door het panel te selecteren op basis van de kwaliteit van de werving van panelleden en door de resultaten te corrigeren voor het internetgebruik van de respondenten (aantal uren op internet). Deze aanpak levert schattingen van vrijwel alle aspecten van de aard en omvang van kansspelen via internet.

Gokzuilen: Verispect-registraties vormen goede bron

Voor gokzuilen stellen wij voor om een secundaire analyse uit te voeren op de registraties van Verispect. Dit levert informatie over het aantal zuilen en locaties. Verder stellen wij voor om de registraties van Verispect als volgt uit te breiden. Als een medewerker van Verispect bij toezichtbezoeken een gokzuil tegenkomt, registreert hij ook of een speler op de gokzuil zit en het tijdstip. Met behulp van de 'random spot check method' wordt een schatting verkregen van het aantal spelers.

Poker: registratie Projectgroep Joker en aanvullende informatie via internet-survey

Voor de bepaling van de aard en omvang van (fysieke) poker stellen wij een aanpak voor in twee stappen. In de eerste stap wordt een secundaire analyse uitgevoerd van de registraties van de Projectgroep Joker. Vervolgens wordt een internet-survey gehouden onder spelers. Hiervoor wordt dezelfde opzet gebruikt als voor de survey van internetkansspelen. Deze aanpak geeft een schatting van vrijwel alle aspecten van de aard en omvang van illegale poker.

Bingo: registratie Projectgroep Joker aangevuld met participerende observatie

Voor bingo wordt een aanpak in twee stappen voorgesteld. In de eerste stap wordt een secundaire analyse uitgevoerd op de registraties van Projectgroep Joker. In de tweede stap wordt participerende observatie gebruikt om informatie te verzamelen over de spelers en de opbrengsten op een bingobijeenkomst. Mogelijk is deze informatie al te halen uit de registraties van Projectgroep Joker, waardoor de tweede stap achterwege kan worden gelaten. Dit onderzoek levert een schatting op van het aantal locaties en de totale omzet, maar levert geen schatting op van het aantal spelers in Nederland, omdat deze gegevens niet in de registraties van Projectgroep Joker zijn opgenomen.

Lotto en toto kunnen met participerende observatie onderzocht worden

Uit de beschikbare informatie blijkt dat illegale lotto en toto bijzonder moeilijk zijn om te onderzoeken. Om toch informatie te verzamelen over de aard en omvang, wordt voorgesteld om participerende observatie toe te passen. In deze aanpak worden twee à drie middelgrote steden geselecteerd. Dit levert kwalitatieve informatie over de aard en omvang. Een betrouwbare kwantificering van de omvang van illegale lotto en toto in Nederland is naar onze mening niet te geven.

Prioriteit en synergie

De aanpak voor de verschillende typen kansspel verschilt in de kosten en in de resultaten. Wij bevelen aan om prioriteiten te stellen in de vervolgonderzoeken en om te zoeken naar synergie tussen de verschillende vormen van onderzoek. De prioriteiten die wij in dit hoofdstuk stellen, zijn gebaseerd op onderzoeksmatige overwegingen zoals haalbaarheid en de verhouding tussen kosten en de te verwachten resultaten. In de uiteindelijke keuzes van het ministerie zal ook de beleidsmatige urgentie een rol spelen.

Op twee punten zien wij mogelijkheden voor synergie:

- (a) De internet-surveys voor internetkansspelen en poker;
- (b) De secundaire analyses van de registraties van Projectgroep Joker van poker en bingo.

Hieronder is aangegeven wat een mogelijke prioriteitstelling zou zijn (in afnemende volgorde van prioriteit):

- (a) Internetkansspelen;
- (b) Illegale poker;
- (c) Gokzuilen;
- (d) Commerciële bingo;
- (e) Illegale lotto en toto.