

## Een slimme gok?

### **Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen**

Barnveld, 11 januari 2008

Referentie: CW/mu/07.265

Auteur(s): C. (Clare) Wilkinson M.Sc. (Significant)

Drs. L. (Lydia) Vunderink (Significant)

Prof. dr. P. G. M. (Peter) van der Heijden (Universiteit Utrecht)

**Ministerie van Justitie**

**Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum**

**© 2008 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.**



<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>9</b>
Achtergrond en aanleiding	9
Doelstelling en onderzoeksaanpak	9
Nieuw onderzoek is nodig om aard en omvang van de verschillende kansspelen te bepalen	10
Beschikbare gegevensbronnen zijn lang niet altijd bruikbaar	10
Voor geen enkel type kansspel bestaat er een volledig beeld van aard en omvang	12
Vervolgonderzoek mogelijk voor alle typen kansspelen	13
Internetkansspelen: combineer internetsearch van aanbieders met internetsurvey onder spelers	13
Gokzuilen: Verispect-registraties vormen goede bron	13
Poker: registratie Projectgroep Joker en aanvullende informatie via internetsurvey	13
Bingo: registratie Projectgroep Joker aangevuld met participerende observatie	14
Lotto en toto kunnen met participerende observatie onderzocht worden	14
Prioriteit en synergie	14
<b>I Inleiding</b>	<b>15</b>
Achtergrond en aanleiding	15
De Wet op de kansspelen en illegale kansspelen	15
Doelstelling onderzoek	17
Doelstelling	17
Onderzoeksvragen	17
Te onderzoeken typen kansspelen	17
Aanpak van het onderzoek	19
Toetsingskader	19
Documentstudie en interviews	21
Beantwoording onderzoeksvragen	21
Leeswijzer	22
<b>2 Gegevens over illegale kansspelen uit onderzoeken en registratiesystemen</b>	<b>23</b>
Onderzoeken naar kansspelen in het algemeen bevatten ook informatie over illegale kansspelen	23
Registraties met gegevens over illegale kansspelen	24
Registraties in het kader van handhaving geven informatie over exploitanten	24

Overige registraties kunnen toevalligerwijs informatie over illegale kansspelen bevatten, maar zijn waarschijnlijk minder relevant	24
Media - en dan vooral internet - zijn bron van gegevens over illegale kansspelen	25
Informanten zijn een bron voor fysieke vormen van illegale kansspelen	25
Beschikbaarheid informatie weerspiegelt openbaarheid en prioriteit in de handhaving	26
<b>3 Beschikbare gegevensbronnen lang niet altijd bruikbaar</b>	<b>27</b>
Geen van de onderzoeken voldoet aan alle criteria	27
Onderzoeken naar spelers voor een deel actueel maar niet voldoende valide en representatief	27
Onderzoeken naar exploitanten veelal verouderd	29
Handhavingregistraties over het algemeen betrouwbaar, maar niet noodzakelijk volledig of representatief	30
Overige registraties weinig bruikbaar	31
Internet is bruikbare gegevensbron, mits slim geanalyseerd	32
Informanten kunnen slechts kwalitatieve informatie geven	32
<b>4 Nieuw onderzoek is nodig om aard en omvang van de verschillende kansspelen te bepalen</b>	<b>33</b>
Van internetkansspelen anno 2007 bestaat geen goed beeld	33
Kwantificering omvang in onderzoeken niet bruikbaar	33
Internetsites zelf zijn in principe bruikbare bronnen, maar dit vereist een analyseslag	33
Geen cijfers van gokzuilen, wel registraties	34
Er is geen onderzoek gedaan naar gokzuilen	34
Er zijn wel bruikbare registraties van het aantal gokzuilen	34
Voor veel kenmerken van illegale gokzuilen geen gegevensbronnen	34
Onvolledig beeld van (fysieke) poker	34
Onderzoek geeft verouderd of versnipperd beeld	35
Registraties bevatten bruikbare gegevens van pokerbijeenkomsten	35
Overige gegevensbronnen geven weinig informatie	35
Geen betrouwbare cijfers van omvang bingo	35
Onderzoek naar bingo is niet actueel	36
Registraties van Projectgroep Joker geven een eerste beeld van bingobijeenkomsten	36
Ook in overige gegevensbronnen geen informatie over spelers	36
Van (fysieke) lotto en toto bestaat nagenoeg geen bruikbare informatie	36
Informatie uit onderzoek is onbetrouwbaar of onvolledig	37
Verder geven alleen informanten (kwalitatieve) informatie	37

<b>5</b>	<b>Vervolgonderzoek en secundaire analyses geven inzicht in aard en omvang</b>	<b>39</b>
	Internetkansspelen: combineer internetsearch van aanbieders met internetssurvey onder spelers	39
	Gebruik steekproef zoekmachineresultaten voor efficiënte analyse internetsites	39
	Internetssurvey geeft informatie over spelers en omzet	41
	Onderzoek levert schatting van vrijwel alle aspecten van aard en omvang	43
	Gokzuilen: Verispect-registraties vormen goede bron	43
	Secundaire analyse huidige registraties	43
	Registratie Verispect uitbreiden met 'random spot check method'	43
	Aanpak geeft het aantal locaties en schatting van het aantal spelers	44
	Poker: registratie Projectgroep Joker en aanvullende informatie via internetssurvey	45
	Secundaire analyse van registraties Projectgroep Joker	45
	Internetssurvey beste methode voor onderzoek onder de spelers	45
	Onderzoek geeft schatting van vrijwel alle aspecten van aard en omvang	46
	Bingo: registratie Projectgroep Joker aangevuld met participerende observatie	46
	Secundaire analyse bestaande registraties geeft informatie over aanbieders	46
	Participerende observatie levert informatie over de spelers en de omzet	47
	Uit onderzoek blijkt aantal bijeenkomsten en omzet	47
	Lotto en toto kunnen met participerende observatie onderzocht worden	48
	Participerende observatie in een aantal middelgrote gemeenten	48
	Resultaat is kwalitatieve informatie over aard en omvang	49
	Vereiste inspanning en te verwachten resultaten verschillen per type kansspel	49
<b>6</b>	<b>Stel prioriteiten in onderzoeken</b>	<b>51</b>
	Zoek naar synergie tussen verschillende nieuw op te zetten onderzoeken	51
	Synergie in internetssurveys	51
	Secundaire analyses van registraties poker en bingo samen	52
	Prioriteitstelling optimaliseert het tijdsbeslag en de kosten	52
	Geef onderzoek naar internetkansspelen en illegale poker hoogste prioriteit	52
	Extra inspanning bij onderzoek naar gokzuilen is beperkt; gokzuilen tweede prioriteit	53
	Onderzoek naar commerciële bingo starten samen met poker, maar lagere prioriteit voor participerende observatie	53
	Participerende observatie bij lotto en toto is intensieve methode en leidt tot een lage prioriteit	53
<b>A</b>	<b>Onderzoeksrapporten</b>	<b>55</b>

<b>B</b>	<b>Registraties en overige gegevensbronnen</b>	<b>63</b>
	Registraties in het kader van handhaving	63
	Overige registraties	64
	Media	66
	Informanten	67
<b>C</b>	<b>Onderzoeksmethoden voor illegale kansspelen</b>	<b>69</b>
	Vangst-hervangstmethode voor schatting aantal aanbieders op internet	69
	Grootschalig survey voor de schatting van deelnemers aan illegale kansspelen	70
	Random spot check method	71
	Sneeuwbalmethode	72
	Onderzoek in een beperkt aantal gemeenten	72
<b>D</b>	<b>Juridische Kader Wet op de kansspelen</b>	<b>75</b>
	Begripsbepaling	75
	Legaal en illegaal aanbod	75
	Internet	81
	Promotionele kansspelen	81
	Wetswijziging Wet op de kansspelen	82
<b>E</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>83</b>
<b>F</b>	<b>Begeleidingscommissie</b>	<b>85</b>

## Voorwoord

Voorliggend rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen. Het onderzoek is uitgevoerd door Significant in samenwerking met prof. dr. P.G.M. van der Heijden van de Universiteit van Utrecht en in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het onderzoek vond plaats in de periode september tot en met december 2007. Voor u ligt de eindrapportage.

Onze dank gaat uit naar de begeleidingscommissie van dit onderzoek. De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

- (a) De heer dr. F.W. Beijaard (ministerie van Justitie - WODC) - voorzitter;
- (b) Mevrouw drs. K. Waanders (ministerie van Justitie - DSP) - lid;
- (c) De heer dr. ir. S.F. Kingma (VU - Faculteit der Sociale Wetenschappen) - lid;
- (d) De heer J.G.E. Bouwmeester (ministerie van Financiën - Belastingdienst) - lid.

Hun constructieve inbreng bij de inhoudelijke discussies is van doorslaggevende invloed geweest op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten. Ook willen wij hierbij de verschillende instanties en personen danken die in interviews nuttige informatie gaven over illegale kansspelen en de beschikbaarheid van informatie daarover.





## **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 toevalligwijs 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.

## Achtergrond en aanleiding

### De Wet op de kansspelen en illegale kansspelen

I01 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.

I02 Illegale kansspelen nemen verschillende vormen aan. Voor sommige kansspelen geldt dat zij krachtens de Wok verboden zijn als kansspel op zich en dus illegaal zijn (denk aan het piramide-spel). Voor andere kansspelen geldt dat zij legaal zijn, mits zij aan bepaalde eisen voldoen (bijvoorbeeld bingo). De Wok voorziet in monopolies door het organiseren van een staatsloterij, een instantloterij, een lotto, sportprijsvragen, een totalisator en speelcasino's. Het aanbieden van kansspelen via internet (e-gaming<sup>1</sup>) gericht op de Nederlandse markt is illegaal; dit geldt ook voor buitenlandse sites die zich richten op de Nederlandse markt. Zowel het organiseren van als het deelnemen aan illegale kansspelen is strafbaar. Meer informatie over de Wok en illegale kansspelen is te vinden in bijlage D.

I03 De handhaving van de Wok heeft tot doel het aanbod van illegale kansspelen te minimaliseren en uiteindelijk volledig te beëindigen. 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 op operationeel niveau de handhaving van grootschalige illegale (fysieke) kansspelen, zoals illegale casino's, pokertoernooien en grootschalige commerciële bingo's. Daarvoor is het Project Joker opgezet. Eerder genoemde organisaties voeren samen met de Consumentenautoriteit, Verispect en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten periodiek handhavingsoverleg.

---

<sup>1</sup> Er wordt bij kansspelen via internet een onderscheid gemaakt tussen e-commerce - het gebruik van internet voor communicatie of als verkoopkanaal voor kansspelen - en e-gaming - interactieve kansspelen via internet waaraan de speler kan deelnemen en waarbij hij prijzen kan winnen. E-commerce is door vergunninghouders toegestaan, maar e-gaming is illegaal.

104 Op dit moment is een algehele herziening van de Wet op de kansspelen in voorbereiding. De huidige minister van Justitie houdt vast aan een restrictief kansspelbeleid. Belangrijke punten uit de nieuwe wet zijn:

- (a) Meer toezicht en handhaving op de kansspelen in Nederland;
- (b) Verruiming van de mogelijkheden om overtreders van de wet te beboeten;
- (c) Uniformering van de voorwaarden waaronder kansspelaanbod is toegestaan;
- (d) Aanpassing van de wettelijke basis onder het Nederlandse kansspelbeleid aan de huidige tijd;
- (e) Mogelijkheid tot oprichting van een kansspelautoriteit, die toezicht gaat houden op de kansspelmarkt (inclusief verlening en naleving van vergunningen).

105 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. Het gaat om de verzameling en analyse van gegevens met betrekking tot een groot aantal nieuwe en/of belangrijke illegale kansspelen in Nederland en niet om een specifiek onderzoek naar een van de soorten van illegale kansspelen. Het onderzoek moet zodanig worden opgezet dat het ook herhaalbaar is, zodat ook de trends zichtbaar worden voor de beleidsdirectie, het Projectbureau Kansspelen van de directie Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Justitie. Aangezien ook in de nieuwe Wok de restrictieve lijn wordt gehandhaafd, is het des te meer van belang om zicht te krijgen en te houden op de ontwikkelingen met betrekking tot illegale kansspelen.

106 Besloten is om het onderzoek in twee fases uit te voeren. In de eerste fase, de inventarisatiefase 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 1 is bepaald. De inventarisatiefase is des te belangrijker gegeven de lage prevalentie en verborgenheid van het verschijnsel illegale kansspelen. De eerste fase moet voorkomen dat gestart wordt met een bij voorbaat onmogelijk onderzoek ('mission impossible') en moet een effectieve en efficiënte uitvoeringswijze van fase 2 bevorderen. Dit rapport bevat de resultaten van fase 1: het onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en omvang van illegale kansspelen vast te stellen.



## Doelstelling onderzoek

### Doelstelling

I07 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.

### Onderzoeksvragen

I08 De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- (a) Welke gegevens over de illegale kansspelen zijn beschikbaar?
- (b) In hoeverre zijn deze gegevens voldoende om de aard en omvang van de kansspelen vast te stellen?
- (c) Zo niet, is het mogelijk om de aard en omvang van deze kansspelen vast te stellen binnen de gestelde voorwaarden?
- (d) Welke methoden en welke aanpak zijn geschikt om per type illegaal kansspel de aard en omvang vast te stellen en welke gegevensbronnen kunnen het beste worden gebruikt?

### Te onderzoeken typen kansspelen

I09 Het onderzoek richt zich op de volgende illegale typen kansspelen:

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

I10 Het is nadrukkelijk niet het doel van dit inventarisatieonderzoek om de aard en omvang van de verschillende kansspelen vast te stellen. De informatie over de aard en omvang die tijdens de uitvoering van dit onderzoek is verzameld is dan ook niet getoetst op betrouwbaarheid. Toch is een (indicatieve en kwalitatieve) beschrijving van de aard van de verschillende soorten kansspelen onontbeerlijk voor een goed begrip van de resultaten van dit onderzoek. Hieronder wordt per categorie kansspel een korte beschrijving gegeven.

### *Poker*

De enige legale aanbieder van poker is Holland Casino. Vroeger werd poker ook gespeeld in illegale casino's, maar dankzij een grote handhavingactie van Project Joker zijn er voor zover bekend geen illegale casino's in Nederland. Tegenwoordig wordt poker gespeeld in cafés, buurthuizen en speelhallen (die zich soms casino noemen). Het gaat om pokertoernooien waarbij men tegen elkaar cashgames speelt, waarbij men gefaciliteerd door de exploitant tegen elkaar speelt of waarbij men tegen een exploitant speelt. Door de vele media-aandacht is de populariteit van poker in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Poker wordt vrij openlijk gespeeld, hoewel de mate van openbaarheid in het afgelopen jaar minder is geworden. De kenmerken van de spelers: jong (veel scholieren en studenten), man, iets hoger opgeleid.

### *Commerciële bingo's*

Bingo mag aangeboden worden door verenigingen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (zie bijlage D). Wanneer het bingo een bedrijfsmatig karakter aanneemt, met hoog prijzengeld en geregeld of stelselmatig aanbod (wekelijks of dagelijks), dan is sprake van illegaal commerciële bingo. Commerciële bingo vindt plaats in zalencentra en buurthuizen met name in het zuiden en oosten van Nederland en in de grote steden. Commerciële bingo vindt openlijk plaats en wordt in de lokale kranten geadverteerd. De spelers zijn voornamelijk vrouwen met een lager sociaaleconomische achtergrond. Naast autochtone vrouwen is bingo populair onder allochtonen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst.

### *Lotto en toto*

Illegale lotto en toto worden gespeeld via cafés en (met name in Amsterdam) via tabakzaken, doorgaans verkooppunten die ook legale lotto en toto aanbieden. Runners brengen de ingevulde formulieren naar de uiteindelijke exploitanten en halen het winstgeld op. De belangstelling voor de illegale toto is, net als bij de legale toto, groter tijdens grote sportwedstrijden. Illegale lotto en toto worden niet openlijk gespeeld en er wordt niet geadverteerd.

Omdat de illegale toto en illegale lotto doorgaans door dezelfde verkooppunten en dezelfde aanbieders worden aangeboden en vanwege de grote overeenkomsten in de spelers en de mate van openbaarheid, worden de twee soorten illegale kansspelen als een categorie behandeld in dit onderzoek.

### *Gokzuilen*

Gokzuilen zijn zuilen met een internetverbinding in cafés, snackbars en andere laagdrempelig horecagelegenheden. De speler kan via de zuil allerlei kansspelen spelen. Het geld wordt uitgekeerd door de horeca-exploitant. Een nieuwe variant is de voetbalzuil, die de speler laat gokken op voetbalwedstrijden. De voetbalzuilen worden getroffen in Turkse theehuizen, de overige gokzuilen in horecagelegenheden in de Randstad en het oosten van Nederland. De mate van openbaarheid is relatief groot: de gokzuilen staan openlijk in het café.

### *Kansspelen via internet*

Het is illegaal om kansspelen via internet aan te bieden aan de Nederlandse markt. Er is sprake van aanbod voor de Nederlandse markt wanneer bijvoorbeeld wordt gebruikgemaakt van de Nederlandse taal. Hoewel illegaal, worden internetkansspelen openlijk aangeboden en gespeeld. Het gaat om allerlei kansspelen waaronder toto, loterijen, casinospelen inclusief poker, en nabootsing van speelautomaten. Internetkansspelen zijn de afgelopen jaren populairder geworden en worden relatief veel gespeeld door jonge mannen.

I 11 Buiten de scope van het onderzoek vallen illegale casino's. Van illegale casino's wordt momenteel algemeen aangenomen dat zij niet meer bestaan, omdat deze alle zijn opgerold.

## **Aanpak van het onderzoek**

I 12 Eerste stap in dit onderzoek was het opstellen van een toetsingskader. Vervolgens werd een inventarisatie uitgevoerd van de beschikbare gegevens. 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.

## **Toetsingskader**

I 13 In het toetsingskader zijn de begrippen 'aard' en 'omvang' verder uitgewerkt en zijn criteria geformuleerd waarmee de bruikbaarheid van gegevens bepaald kan worden.

### *Aard en omvang*

I 14 De volgende kenmerken beschrijven de aard van illegale kansspelen:

- (a) De kenmerken van de spelers: leeftijd, geslacht, inkomensgroep, etniciteit, woonplaats;
- (b) De regionale spreiding: regio's, stedelijk of platteland;
- (c) De (fysieke) locaties waar de kansspelen plaatsvinden;

- (d) De kenmerken van de exploitanten: herkomst- en vestigingsland, actief in andere sectoren, betrokkenheid bij andere vormen van criminaliteit;
- (e) De kenmerken van eventuele tussenpersonen;
- (f) De aantrekkelijkheid van het spel: inzet, winstkans, prijsgeld, long-odd ten opzichte van short-odd<sup>2</sup>;
- (g) De media waarin de kansspelen worden geadverteerd;
- (h) De mate waarin het illegale kansspel openlijk wordt gespeeld.

I 15 De volgende kenmerken beschrijven de omvang van de illegale kansspelen:

- (a) Het aantal exploitanten;
- (b) Het aantal locaties en bijeenkomsten;
- (c) De totale omzet en bruto spelopbrengst;
- (d) De omzet per exploitant en de spreiding daarin;
- (e) Het aantal spelers (absoluut en als percentage van de Nederlandse bevolking);
- (f) De spelfrequentie en besteding per speler.

I 16 Van deze kenmerken zijn vooral het aantal spelers en de totale omzet van belang voor de beleidsmakers. Het aantal spelers beschrijft de penetratie in de samenleving van het betreffende kansspel, terwijl de omzet de financiële omvang van het kansspel beschrijft.

#### *Criteria bruikbaarheid gegevens en methoden*

I 17 Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van gegevens spelen de volgende criteria een rol:

- (a) Geven de gegevens betrouwbare informatie?
- (b) Zijn de gegevens valide, dat wil zeggen, meten zij wat wij willen weten?
- (c) Is de informatie uit de gegevens voldoende volledig en representatief?
- (d) Geven de gegevens informatie over alle aspecten van de aard en omvang?
- (e) Is de informatie actueel?

I 18 Wanneer potentiële nieuwe gegevensbronnen en methoden worden beoordeeld, zijn daarnaast ook de volgende criteria relevant:

- (a) Is de aanpak haalbaar? Dat wil zeggen, levert de aanpak naar verwachting wel de gewenste informatie op?
- (b) Zijn de kosten van de aanpak acceptabel?

---

<sup>2</sup> Een long-odd kansspel kenmerkt zich door een langere termijn tussen de inzet en de uitslag. Een voorbeeld is een loterij. Een short-odd kansspel kenmerkt zich door een korte tijdspanne tussen de inzet en de uitslag. Een voorbeeld hiervan is bingo.

- (c) Wat is de herhaalbaarheid van de aanpak en is de aanpak geschikt voor het meten van trends?

## **Documentstudie en interviews**

I 19 Vervolgens is een inventarisatie uitgevoerd van de bruikbaarheid van beschikbare gegevens. Hiervoor is een documentenstudie uitgevoerd waarin onderzoeksrapporten naar (illegale) kansspelen zijn doorgenomen.

I 20 Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met partijen die direct of indirect te maken hebben met illegale kansspelen. Het betrof vertegenwoordigers van legale aanbieders, handhavinginstanties en de zelfhulp voor gokverslaving. Voor de gesprekken werd een checklist gehanteerd waarin verschillende aspecten van de beschikbare gegevens aan de orde kwamen.

## **Beantwoording onderzoeksvragen**

I 21 Een analyse is gemaakt van de bevindingen van de documentstudie en de interviews. Dit leverde een overzicht van de beschikbare onderzoeken, registraties en andere gegevensbronnen, met per onderzoek en gegevensbron de typen kansspel en de kenmerken van de aard en omvang waarover informatie wordt gegeven.

I 22 Vervolgens hebben de onderzoekers samen met de begeleidingscommissie de verschillende onderzoeken en andere gegevensbronnen beoordeeld aan de hand van de criteria in het toetsingskader. Geven zij voldoende bruikbare informatie over de aard en omvang van de verschillende typen kansspelen?

I 23 In de volgende stap zijn alternatieve methoden bekeken voor het vaststellen van de aard en omvang van illegale kansspelen. De methoden, hun voor- en nadelen en hun geschiktheid voor de verschillende typen van kansspelen zijn door de onderzoekers besproken samen met de begeleidingscommissie.

I 24 Op basis van de voorgaande informatie hebben de onderzoekers per type kansspel een conclusie getrokken over de bruikbaarheid van bestaande gegevens en onderzoeken en een voorstel gemaakt voor de aanpak van nieuw onderzoek naar de aard en omvang.

## Leeswijzer

125 Dit rapport bevat de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de beschikbare onderzoeken en andere gegevens over illegale kansspelen. Hoofdstuk 3 geeft een oordeel over de bruikbaarheid van die gegevens. In hoofdstuk 4 wordt per type kansspel antwoord gegeven op de onderzoeksvraag of nieuw onderzoek noodzakelijk is. Hoofdstuk 5 beschrijft per type kansspel een mogelijke aanpak voor nieuw onderzoek naar de aard en omvang. In hoofdstuk 6 wordt een concreet voorstel gedaan voor de prioritering van vervolgonderzoek.

126 In bijlage A staat een overzicht van alle onderzoeken en in bijlage B een vergelijkbaar overzicht van registraties en overige gegevensbronnen. Bijlage C geeft een beschrijving van mogelijke onderzoeksmethoden voor onderzoek naar illegale kansspelen. Bijlage D gaat in op het juridisch kader van de Wok. In bijlage E is een literatuurlijst opgenomen.

## 2 Gegevens over illegale kansspelen uit onderzoeken en registratiesystemen

201 Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de diverse gegevensbronnen die informatie bevatten over illegale kansspelen. De bruikbaarheid van deze gegevens(bronnen) wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. De volgende categorieën gegevensbronnen zijn geïnterviewd:

- (a) Onderzoeken naar kansspelen;
- (b) Registraties:
  - (i) Registraties in het kader van de handhaving;
  - (ii) Overige registraties waarin illegale kansspelen vermeld kunnen worden;
- (c) Overige bronnen (informanten en media).

202 Meer gedetailleerde informatie over de gegevensbronnen is te vinden in de bijlagen A (over de onderzoeken) en B (over registraties en andere gegevensbronnen).

### **Onderzoeken naar kansspelen in het algemeen bevatten ook informatie over illegale kansspelen**

203 In recente jaren zijn enkele onderzoeken uitgevoerd naar bepaalde typen illegale kansspelen, grotendeels typen die tot de reikwijdte van het huidige onderzoek behoren. Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek 'Verkeerd gokken' (2001) dat zich richt op casinospelen, wedden op paarden, bingo, lotto en toto, en het onderzoek 'Kansspelen via nieuwe media' (2007) dat de deelname aan internetkansspelen in beeld brengt.

204 Daarnaast geven onderzoeken naar andere aspecten van kansspelen ook informatie over illegale kansspelen, ook al was dat niet de doelstelling van het betreffende onderzoek. Zo wordt in het onderzoek 'Verslingerd aan meer dan een spel' (2005) naar gokverslaving ook aan de respondenten gevraagd of zij bewust hebben deelgenomen aan een illegaal kansspel.

205 Er is een tweede onderscheid te maken in de onderzoeken, namelijk in onderzoeken die zich richten op de spelers en onderzoeken die zich richten op de exploitanten. De eerste categorie onderzoeken maakt meestal gebruik van een enquête. Onderzoeken naar de exploitanten maken gebruik van verschillende methoden. Voorbeelden zijn een advertentieanalyse ('Verkeerd gokken', 2001), bezoeken aan mogelijke verkooppunten (Verispect-onderzoek onder tabakzaken, 2006-2007) en analyse van internetsites ('Kansspelen via internet', 2003).

## **Registraties met gegevens over illegale kansspelen**

### **Registraties in het kader van handhaving geven informatie over exploitanten**

206 Handhaving rondom kansspelen wordt gecoördineerd door Projectgroep Joker op verzoek van het ministerie van Justitie. Projectgroep Joker wordt geleid door de Belastingdienst. De politie en toezichthouders, zoals Verispect, sturen informatie over illegale kansspelen door naar de Projectgroep Joker. De dossiers van Projectgroep Joker geven daarom het meest volledige beeld van geregistreerde informatie van handhavinginstanties. Daarnaast staat informatie in de registratiesystemen van de individuele handhavinginstanties zoals het BedrijfsProcessenSysteem (BPS) van de politie.

207 Ook de legale aanbieders spelen een rol in de handhaving doordat zij actie ondernemen tegen illegale concurrenten. Zo spant de Lotto rechtzaken aan tegen illegale aanbieders van lotto en toto op internet en voert Holland Casino actie tegen aanbieders op internet die de naam 'Holland Casino' misbruiken.

208 De mate waarin de registraties gegevens bevatten over een bepaald type kansspel is sterk bepaald door de prioriteit die aan de handhaving wordt toegekend. In de afgelopen jaren is prioriteit gegeven aan de illegale casino's (die inmiddels voor zover bekend niet meer bestaan) en illegale poker. De dossiers van Projectgroep Joker hebben dan ook vooral hierop betrekking. Maar vanaf begin 2007 besteedt Projectgroep Joker veel aandacht aan bingo en dat is terug te zien in de registraties van illegale bingo. Bij alle partijen had de handhaving van illegale (fysieke) lotto en toto tot begin 2007 minder prioriteit; er is over deze typen illegale kansspelen dan ook de minste informatie.

209 Hoewel deelname aan illegale kansspelen niet is toegestaan, richt de handhaving zich bijna uitsluitend op de exploitanten. Spelers worden soms wel gehoord door de politie, maar krijgen hooguit een waarschuwing. Om die reden bevatten de registraties nauwelijks gegevens over de spelers (kenmerken of aantallen).

### **Overige registraties kunnen toevalligerwijs informatie over illegale kansspelen bevatten, maar zijn waarschijnlijk minder relevant**

210 Naast de registraties in het kader van handhaving zijn er registraties van andere organisaties die direct of indirect te maken hebben met illegale kansspelen. Het betreft onder andere de registraties van de GGZ in het kader van de verslavingszorg en de registraties van krantenartikelen in het databasesysteem LexisNexis.



211 Dergelijke registraties kunnen informatie bevatten over de aard en omvang van illegale kansspelen. Echter omdat de registraties niet als doel hebben om gegevens over illegale kansspelen te registreren, zullen de registraties voor een groot deel niet-relevante gegevens bevatten en wordt het bewerkelijk om relevante gegevens uit de registraties te halen.

### **Media - en dan vooral internet - zijn bron van gegevens over illegale kansspelen**

212 Naast de verschillende registraties zijn de media een bron van informatie over illegale kansspelen. Ten eerste wordt de media gebruikt om illegale kansspelen te adverteren. Advertenties voor bingo verschijnen in de plaatselijke kranten, maar het belangrijkste medium is internet. Pokertoemooien worden via internet vermeld en portals en banners op internet worden gebruikt door de aanbieders van internetkansspelen. Ten tweede vormt internet uiteraard de locatie voor interactieve internetkansspelen. De internetsites van aanbieders vormen derhalve een bron van informatie over illegale kansspelen via internet.

213 Naast de internetkansspelen zelf zijn de media vooral een bron van gegevens over de typen illegale kansspelen die redelijk openlijk worden gespeeld. Informatie over illegale (fysieke) lotto en toto is niet te vinden in de media. Daarnaast geven de media meer informatie over de exploitanten en locaties dan over de spelers.

### **Informanten zijn een bron voor fysieke vormen van illegale kansspelen**

214 Als laatste bron van gegevens over illegale kansspelen noemen wij de informanten - instanties of personen - die in hun werk te maken hebben met illegale kansspelen. Dit kunnen taxichauffeurs zijn die personen brengen naar cafés waar illegale lotto of toto wordt gespeeld, de eigenaren van buurtzalen waar bingo wordt gespeeld of gemeenten die informatie hebben over de locaties waar poker wordt gespeeld.

215 De informanten hebben informatie over de fysieke vormen van illegale kansspelen. Een voordeel ten opzichte van andere gegevensbronnen is dat informanten ook informatie hebben over minder openlijke typen illegale kansspelen. Naar verwachting kunnen informanten geen informatie geven over internetkansspelen, meer dan die uit andere bronnen beschikbaar is.

## **Beschikbaarheid informatie weerspiegelt openbaarheid en prioriteit in de handhaving**

216 De beschikbaarheid van informatie verschilt tussen de verschillende typen illegale kansspelen. Het aantal onderzoeken en de mate waarin een kansspel in de registratiesystemen voorkomt zijn een reflectie enerzijds van de prioriteit die het spel in de handhaving geniet en anderzijds van de mate van openbaarheid. Naarmate meer openlijk wordt meegedaan aan een illegaal kansspel is het makkelijker om daarover gegevens te registreren en om er onderzoek naar te doen.

217 Zo is er over internetkansspelen, bingo en poker relatief veel informatie beschikbaar, terwijl er over illegale lotto en toto veel minder informatie beschikbaar is.

### 3 Beschikbare gegevensbronnen lang niet altijd bruikbaar

301 In het vorige hoofdstuk hebben wij laten zien welke gegevens beschikbaar zijn over illegale kansspelen. In dit hoofdstuk gaan wij in op de bruikbaarheid van die gegevens. Daarbij hanteren wij de criteria van het toetsingskader; zijn de gegevens actueel, valide, betrouwbaar, volledig en representatief?

#### **Geen van de onderzoeken voldoet aan alle criteria**

#### **Onderzoeken naar spelers voor een deel actueel maar niet voldoende valide en representatief**

302 Vijf onderzoeken naar kansspelen richten zich uitsluitend of voornamelijk op de spelers. Het zijn de volgende onderzoeken (zie bijlage A voor meer informatie):

- (a) 'Kansspelen via nieuwe media', Motivaction, 2007;
- (b) 'Het gezicht van poker', B&A Consulting, 2007;
- (c) 'Verslingerd aan meer dan een spel', CVO, 2005;
- (d) 'Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland', TNS Nipo, 2004;
- (e) 'Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt', Research voor Beleid, 2002.

303 Hieronder geven wij een beoordeling van de bruikbaarheid van bovenstaande onderzoeken. Deze beoordeling heeft uitsluitend betrekking op de bruikbaarheid voor het onderhavige onderzoek. Wij wijzen erop dat wij hiermee geen uitspraken doen over de kwaliteit en/of bruikbaarheid van deze onderzoeken voor het doel waarvoor deze oorspronkelijk zijn uitgevoerd.

304 De laatste twee onderzoeken zijn niet meer actueel en daardoor niet bruikbaar voor het onderhavige onderzoek. Het onderzoek van Research voor Beleid naar de Nederlandse casinomarkt vond plaats voor de grote handhavingactie richting illegale casino's en voor de opkomst van poker en internetkansspelen. Ook het onderzoek van TNS Nipo naar de deelname aan buitenlandse kansspelen kan niet worden gebruikt vanwege de ontwikkelingen van internet en internetkansspelen.

305 De bruikbaarheid van het onderzoek van CVO ligt meer genuanceerd. Door de eerder genoemde ontwikkelingen in internetkansspelen en poker kan de informatie in het CVO-onderzoek over deze kansspelen niet meer als actueel worden beschouwd. Maar het CVO-onderzoek geeft ook informatie over de deelname aan illegale bingo, lotto en toto. Dit zijn typen kansspelen waarvoor geen sterke ontwikkelingen zijn opgetreden en waar informatie uit 2005 nog steeds als actueel beschouwd mag worden.

306 De beperkte bruikbaarheid van het CVO-onderzoek ligt tevens in de vraagstelling. De respondenten zijn gevraagd of zij aan kansspelen hebben deelgenomen waarvan zij weten dat dit illegaal is (p.22, CVO, 2005). Dit leidt tot een onderschatting van de prevalentie om twee redenen:

- (a) Respondenten zullen niet altijd geneigd zijn om expliciet toe te geven deel te hebben genomen aan illegale kansspelen. Dit wordt bevestigd doordat een kwart van de respondenten in het CVO-onderzoek die wel aangeven te hebben deelgenomen aan illegale kansspelen, niet bereid was om te vertellen welke type kansspelen het betrof;
- (b) Respondenten weten vaak niet dat een kansspel illegaal is. Zo zijn internetkansspelen en commerciële bingo niet genoemd door de respondenten onder de illegale kansspelen.

307 Het onderzoek van Motivaction en het onderzoek van B&A Consulting zijn beide in 2007 uitgevoerd en geven actuele informatie over spelers van internetkansspelen respectievelijk poker-spelers (zowel fysiek als op internet). Beide onderzoeken maken gebruik van internetpanels; in het onderzoek van Motivaction een panel van personen in de leeftijdsrange 18-55 jaar, in het onderzoek van B&A Consulting het TNS Nipo jongerenpanel met leeftijdsrange 15-25 jaar.

308 Allereerst dient een aantal algemene opmerkingen gemaakt te worden over de bruikbaarheid van internetpanels. Een survey via internet biedt veel voordelen; de marginale kosten zijn laag wat grote steekproeven mogelijk maakt en het is mogelijk om relatief ingewikkelde vragenlijsten uit te zetten en controles op de kwaliteit van de invoer te doen. Bovendien maakt de anonimiteit van internet dit medium extra geschikt voor onderzoek naar illegaliteit. Gebruik van een panel voor een internet survey heeft het voordeel dat de achtergrondkenmerken en het e-mailadres bekend zijn. Echter internetpanels kunnen sterk in kwaliteit verschillen, onder andere door verschillen in de aanpak van werving van panelleden en het onderhoud van het panel. Het gebrek aan representativiteit is een algemeen probleem bij internetpanels. Deelnemers aan internetpanels zijn vergeleken met niet-deelnemers relatief zware internetgebruikers. Een vergelijkend onderzoek onder 19 internetpanels (Stoop, 2007) laat zien dat dit probleem bij alle Nederlandse internetpanels optreedt, waarbij het probleem wordt versterkt bij panels waar men zichzelf aanmeldt.

309 Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de onderzoeken van Motivaction en B&A Consulting geen zuivere schatting geven van de werkelijke prevalentie van illegale kansspelen. In beide onderzoeken is bovendien geen non-responsanalyse gedaan, en ook is geen correctie gedaan van de mate van internetgebruik om tot een populatieschatting te komen. Zeker waar het gaat om internetkansspelen zal een internetpanel met veel zware internetgebruikers vermoedelijk een te hoge schatting geven van de feitelijke prevalentie.

310 Een tweede kanttekening met betrekking tot de onderzoeken van Motivaction en B&A Consulting betreft de onvolledigheid van de informatie. In het onderzoek van Motivaction zijn alleen mensen van 18 jaar en ouder meegenomen, waardoor scholieren - een groep waarvan men aanneemt dat die actief gokt op internet - niet worden meegenomen. Het onderzoek van B&A Consulting verzamelt informatie over drie specifieke deelpopulaties: jongeren, leden van de PokerBond en bezoekers van Holland Casino. Van die laatste groep waren bovendien volgens het onderzoeksrapport onvoldoende gegevens voor betrouwbare uitspraken. De informatie uit deze twee onderzoeken kan dus niet gebruikt worden om het aantal spelers in Nederland als geheel te schatten.

### Onderzoeken naar exploitanten veelal verouderd

311 Sinds 2000 zijn drie onderzoeken verschenen die zich voornamelijk of uitsluitend richten op de exploitanten:

- (a) 'Verkeerd gokken', Regioplan, 2001;
- (b) 'Kansspelen via internet', KLPD, 2003 (het 'KOI-onderzoek');
- (c) Onderzoek onder tabakzaken van Verispect, 2007.

312 Het onderzoeksrapport 'Verkeerd gokken' is begin 2001 verschenen en beschrijft de situatie in 2000 met betrekking tot (onder andere) illegale lotto, toto en bingo. Hoewel zeven jaar geleden, kunnen de gegevens nog steeds actueel zijn gezien de relatief stabiele situatie in deze typen illegale kansspelen. Het rapport geeft een bruikbare *kwalitatieve* beschrijving van de aard van deze illegale kansspelen, maar de *kwantitatieve* raming van de omzet en het aantal exploitanten is onvoldoende onderbouwd en omgeven met onzekerheden. Zo wordt gesproken over "enkele tientallen" dagelijkse bingobijeenkomsten en "zestig tot honderd" wekelijkse bingobijeenkomsten. Voor de schatting van de omzet van commerciële bingo wordt echter geen range opgegeven maar een puntschatting. Over illegale lotto en toto leverde het onderzoek weinig gegevens op.

313 Het KOI-onderzoek uit 2003 is meer recent dan 'Verkeerd gokken', maar omdat dit onderzoek over kansspelen via internet gaat, moet geconcludeerd worden dat de gegevens niet meer actueel zijn. Wel geeft het onderzoek een betrouwbaar en relatief volledig beeld van de aanbieders van e-gaming op internet in het eerste kwartaal van 2003. Wat dat betreft kunnen de resultaten gebruikt worden in een trendanalyse. Daarnaast bevat de methodiek aanknopingspunten voor vervolgonderzoek, waaronder een lijst van zoektermen.

314 Heel recent is het onderzoek van Verispect naar illegale lotto en toto bij tabakzaken uitgevoerd. Het onderzoek geeft een betrouwbare schatting van het aantal verkooppunten, maar alleen voor een heel specifieke deelpopulatie, namelijk tabakzaken in de vier grootste steden. Om die reden is het onderzoek niet bruikbaar voor een schatting van de aard en omvang van illegale lotto en toto in Nederland als geheel.

### **Handhavingregistraties over het algemeen betrouwbaar, maar niet noodzakelijk volledig of representatief**

315 In het kader van de handhaving vinden de volgende registraties plaats:

- (a) Meldingen via Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.);
- (b) Registraties van de Belastingdienst (Projectgroep Joker) van illegale casino's, poker en bingo;
- (c) Registraties van Verispect voornamelijk van gokzuilen;
- (d) BPS van de politie;
- (e) Registraties rechtzaken tegen illegale aanbieders (voornamelijk op internet) aangespannen door legale aanbieders;
- (f) Webscan Holland Casino: registraties van internetsites die de naam Holland Casino misbruiken.

316 De MMA-meldingen zijn te onbetrouwbaar om bruikbaar te zijn voor dit onderzoek. Veel van deze meldingen (de helft, volgens een schatting van een deskundige) blijken achteraf niet correct te zijn. De overige aangegeven registraties geven wel degelijk een betrouwbaar en valide beeld van de illegale kansspelen, dat wil zeggen een exploitant of locatie wordt pas geregistreerd als er sterke aanleiding of bewijs is dat het om een illegaal kansspel gaat.

317 Een kanttekening is te plaatsen bij de registraties waar het gaat om de volledigheid en representativiteit. De registraties van de politie in een bepaalde regio worden mede bepaald door de handhavingprioriteiten in de regio, en de rechtzaken worden met name gevoerd tegen de grote multinational aanbieders zoals Ladbrokes. Deze registraties kunnen dus niet worden beschouwd als een aselechte steekproef uit de populatie van alle exploitanten.

318 Naarmate de volledigheid van de registraties groter wordt, wordt het probleem van niet-representativiteit minder. Over een periode van drie jaar controleert Verispect alle horeca-gelegenheden in Nederland in verband met het toezicht op speelautomaten. Als een medewerker van Verispect een gokzuil tegenkomt, registreert hij dat. Omdat een gokzuil over het algemeen openlijk en zichtbaar in de ruimte staat, zullen de registraties van Verispect een vrij volledig beeld geven van het aantal gokzuilen en de typen locaties. De medewerkers registreren het ook als zij illegale lotto of toto tegenkomen, maar deze typen kansspelen worden veel minder openlijk gespeeld, waardoor de kans dat Verispect dat ziet, klein is.

319 De Belastingdienst ontvangt informatie van de politie, de toezichthouders, Projectbureau Kansspelen en verschillende andere partijen over illegale kansspelen, met name poker en bingo. Daarnaast zoekt de Belastingdienst zelf naar informatie over illegale poker en bingo. Door deze spilfunctie heeft de Belastingdienst naar verwachting een relatief volledig beeld van de prevalentie van deze typen kansspelen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het moeilijk is om die (on)volledigheid in cijfers uit te drukken.

### **Overige registraties weinig bruikbaar**

320 De volgende registraties bevatten incidenteel informatie die gebruikt kan worden voor de bepaling van de aard en omvang van illegale kansspelen:

- (a) Registraties van de GGZ van gokverslaafden onder behandeling;
- (b) Kamer van Koophandel (exploitanten zijn soms geregistreerd als gezelligheidsvereniging);
- (c) LexisNexis-archieven van krantenartikelen;
- (d) Bezoekersregistraties Holland Casino;
- (e) VNG-vragenregistratie.

321 De directe bruikbaarheid van deze overige registraties voor het onderhavige onderzoek is beperkt. Ten eerste omdat de registraties slechts incidenteel relevante informatie bevatten, vraagt het relatief veel inspanning om de informatie eruit te halen. Ten tweede betreffen de registraties deelpopulaties waarvan het de vraag is hoe representatief zij zijn voor het geheel. Krantenartikelen zullen misschien meer voorkomen voor meer openlijke vormen van illegale kansspelen of een weerspiegeling zijn van de belangstelling en contacten van de journalist.

322 In principe kunnen de registraties van de GGZ of van Holland Casino gebruikt worden als steekproefkader voor onderzoek onder spelers van illegale kansspelen. Maar in beide gevallen gaat het om deelpopulaties die niet als representatief kunnen worden beschouwd voor de groep illegale kansspelers als geheel.

## **Internet is bruikbare gegevensbron, mits slim geanalyseerd**

323 Wanneer gesproken wordt van de media als gegevensbron voor onderzoek naar illegale kansspelen, dan gaat het om een tweetal bronnen:

- (a) De plaatselijke kranten (advertenties);
- (b) Internet (portals, e-gamingsites, informatiesites enzovoort).

324 Advertenties in de plaatselijke kranten betreffen vooral bingo bijeenkomsten. De informatie in de advertenties is betrouwbaar voor wat betreft de locatie en openingstijden en (indien vermeld) prijzengeld. Maar de advertenties geven niet noodzakelijk een volledig en representatief beeld van bingo locaties en -bijeenkomsten. Zij geven eerder een indicatie van het minimumaantal bingo locaties.

325 Internet is een bruikbare bron van gegevens over internetkansspelen en met name van de internetsites zelf. Door de ontwikkelingen in de techniek is het mogelijk om met zoekmachines een groot deel van de relevante internetsites te vinden. Zoekmachines leveren ook veel sites op die niet relevant zijn, die vervolgens uitgefilterd moeten worden. Dit maakt internet op het eerste gezicht een overvolle bron met veel 'false positives' en waar het veel inspanning kost om de relevante informatie eruit te halen. Echter, door het gebruik van slimme analysetechnieken kan de gewenste informatie met relatief weinig inspanning eruit gehaald worden. Wij gaan daar in hoofdstuk 5 verder op in.

## **Informanten kunnen slechts kwalitatieve informatie geven**

326 De volgende personen of instanties zijn tijdens dit onderzoek als potentiële informanten genoemd:

- (a) Journalisten;
- (b) De plaatselijke politie;
- (c) Taxichauffeurs;
- (d) Eigenaren van buurtzalen, wijkcentra en cafés;
- (e) Gemeenten.

327 De mate waarin zij echt op de hoogte zijn van illegale kansspelen bij hen in de buurt verschilt volgens deskundigen. Zo zouden journalisten en politie soms opvallend goed geïnformeerd zijn, terwijl gemeenten vaak juist niet zo goed weten wat er speelt.

328 Individuele informanten kunnen nooit een volledig en representatief beeld geven van de aard en omvang van illegale kansspelen. Zij kunnen wel valide kwalitatieve informatie geven, die bruikbaar is als waardevolle aanvulling in die situaties waarin meer kwantitatieve informatie moeilijk te verkrijgen is.



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

401 In het voorgaande hoofdstuk is een beeld geschetst van de bruikbaarheid van de beschikbare gegevens en onderzoeken. Dit hoofdstuk geeft op basis daarvan per kansspel een antwoord op de onderzoeksvraag "In hoeverre zijn deze gegevens voldoende om de aard en omvang van het kansspel vast te stellen?". In alle gevallen is de conclusie dat nieuw onderzoek noodzakelijk is. Daar waar er is aangegeven dat er nieuw onderzoek of aanvullende analyseslagen nodig zijn, zijn deze nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

### **Van internetkansspelen anno 2007 bestaat geen goed beeld**

#### **Kwantificering omvang in onderzoeken niet bruikbaar**

402 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 van 780 aanbieders 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 (en hoogstwaarschijnlijk te hoog) door het gebruik van internetpanels waarin zware internetgebruikers oververtegenwoordigd zijn.

403 Naast deze onderzoeken is er geen direct bruikbare registratie van de spelers of de aanbieders. Kortom, wil men een betrouwbare schatting van de omvang, dan is nieuw onderzoek nodig.

#### **Internetsites zelf zijn in principe bruikbare bronnen, maar dit vereist een analyseslag**

404 Bruikbare gegevensbronnen voor nieuw onderzoek zijn de internetsites zelf. Die dienden dan ook als de basis voor het KOI-onderzoek. Echter het verkrijgen van een raming van de omvang op basis van deze gegevensbronnen vereist wel een analyseslag. Met andere woorden, er is ook bij het gebruik van deze gegevensbronnen nieuw 'onderzoek' nodig.

## **Geen cijfers van gokzuilen, wel registraties**

405 Er is nauwelijks specifieke aandacht voor het fenomeen gokzuilen in de beschikbare onderzoeken en gegevensbronnen, waardoor er geen beschrijvingen bestaan van de aard en omvang van illegale gokzuilen. Er bestaat een degelijk registratiesysteem van gokzuilen (van Verispect), maar een nieuwe analyse is nodig om tot een schatting van het landelijk aantal gokzuilen te komen. Van andere kenmerken van de aard en omvang zijn geen geschikte gegevensbronnen beschikbaar; hiervoor is nieuw onderzoek nodig.

## **Er is geen onderzoek gedaan naar gokzuilen**

406 In geen van de onderzoeksrapporten staan cijfers van gokzuilen. Alleen in de jaarverslagen van Verispect staan cijfers van onderzochte gokzuilen in dat jaar, maar dit geeft geen informatie over het totaal aantal gokzuilen. Er is dus geen beschrijving of kwantificering beschikbaar van de aard en omvang van gokzuilen in Nederland.

## **Er zijn wel bruikbare registraties van het aantal gokzuilen**

407 De registraties van Verispect bevatten bruikbare informatie over de aantallen gokzuilen en de locaties. Deze registraties leveren niet direct een cijfer voor de omvang op (uitgedrukt als totaal aantal gokzuilen in Nederland). Er is eerst een analyseslag nodig die rekening houdt met de controleprocedure van Verispect (per jaar wordt ongeveer eenderde van de horeca-exploitanten bezocht) en het effect van handhavingacties.

## **Voor veel kenmerken van illegale gokzuilen geen gegevensbronnen**

408 Uit de inventarisatie van de gegevensbronnen blijkt dat er voor veel kenmerken van illegale gokzuilen geen gegevensbronnen beschikbaar zijn en vaak zelfs geen kwalitatieve informatie. Het gaat onder andere om het aantal spelers, de kenmerken van de spelers, de inleg, de omzet en de exploitanten van de gokzuilen zelf. Om inzicht te krijgen in al deze kenmerken is dus nieuw onderzoek nodig.

## **Onvolledig beeld van (fysieke) poker**

409 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.

## Onderzoek geeft verouderd of versnipperd beeld

410 In het verleden is regelmatig onderzoek gedaan naar illegale casino's, waar uiteraard ook poker werd gespeeld. Echter dat onderzoek is nu niet meer actueel; de illegale casino's zijn opgerold, en poker wordt tegenwoordig voornamelijk in cafés, buurthuizen en speelhallen gespeeld. Bovendien is de populariteit van poker de laatste jaren sterk gestegen.

411 Het enige onderzoek dat de actuele situatie beschrijft is het onderzoek 'Het gezicht van poker' (2007). Dit onderzoek levert geen algemene informatie op over de aard en omvang van illegale poker in Nederland, maar alleen informatie over doelgroepen. Meer specifiek gaat het in dit onderzoek om de volgende specifieke doelgroepen: jongeren, bezoekers van Holland Casino en leden van de PokerBond. Bovendien zijn de cijfers over in ieder geval de eerste twee doelgroepen niet representatief.

## Registraties bevatten bruikbare gegevens van pokerbijeenkomsten

412 De registraties van Projectgroep Joker bevatten bruikbare informatie over de pokerbijeenkomsten en kunnen gebruikt worden om de aard en de omvang (in termen van aantal locaties en omzet) te ramen. De registraties zitten niet zodanig in elkaar dat zij direct deze schattingen - opleveren - daarvoor zijn zij niet ingericht. Een analyseslag is nodig om die schattingen te verkrijgen.

## Overige gegevensbronnen geven weinig informatie

413 De registraties van Projectgroep Joker geven slechts beperkt inzicht in de spelers zelf. Uit de inventarisatie van de overige gegevensbronnen blijkt dat ook deze geen of slechts indirecte informatie opleveren van de spelers. Voor onderbouwde schattingen van het aantal spelers en hun kenmerken is dus nieuw onderzoek nodig.

## Geen betrouwbare cijfers van omvang bingo

414 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. Wanneer men meer geïnteresseerd is in het totaal aantal spelers, dan zijn er geen bruikbare gegevens beschikbaar.

## Onderzoek naar bingo is niet actueel

415 Het enige onderzoek waarin commerciële (illegale) bingo wordt besproken is het onderzoek 'Verkeerd gokken'. Dit onderzoek is gedateerd, maar geeft vermoedelijk nog steeds een valide kwalitatieve beschrijving van de aard van commerciële bingo. Echter dit onderzoek bevat geen betrouwbare of onderbouwde cijfers van de totale omvang, bovendien kunnen de cijfers die daarin staan van de omzet en de aantallen spelers en zalen niet meer als actueel worden beschouwd.

## Registraties van Projectgroep Joker geven een eerste beeld van bingobijeenkomsten

416 De registraties van Projectgroep Joker bevatten bruikbare informatie over de bingobijeenkomsten. Zij kunnen gebruikt worden om de aard en de omvang (in termen van aantal locaties en omzet) te ramen, maar net als bij de registraties van de pokerbijeenkomsten is eerst een analyse-slag nodig om de informatie te ordenen en om schattingen te maken van de kenmerken voor Nederland als geheel. De registraties bevatten slechts incidenteel informatie over spelers.

## Ook in overige gegevensbronnen geen informatie over spelers

417 Ook in de overige gegevensbronnen staan geen registraties of andere bruikbare informatie over de spelers. Het is dus niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens een schatting te maken van het aantal spelers van commerciële bingo in Nederland, de inleg per speler enzovoort.

## Van (fysieke) lotto en toto bestaat nagenoeg geen bruikbare informatie

418 Van alle typen kansspelen die in dit onderzoek zijn meegenomen is er van illegale lotto en toto de minste beschikbare informatie. De verborgen aard van deze illegale kansspelen en de lagere prioriteit die zij tot begin 2007 in de handhaving genieten zijn hier mede voor verantwoordelijk. In enkele onderzoeken komen illegale lotto en toto aan bod, maar de onderzoeksuitkomsten zijn onbetrouwbaar of onvolledig en daardoor niet bruikbaar. De aard en omvang kunnen alleen bepaald worden door nieuw onderzoek.

## **Informatie uit onderzoek is onbetrouwbaar of onvolledig**

419 Verschillende onderzoeken raken het onderwerp illegale lotto en toto, maar geen van alle geven deze onderzoeken bruikbare informatie. Het onderzoek 'Verkeerd gokken' geeft een beschrijving van illegale lotto en toto en een raming van de omzet (in 2000), maar in het rapport zelf wordt al aangegeven, dat de informatie niet betrouwbaar is. In het rapport 'Verslingerd aan meer dan een spel' staan cijfers van het aantal spelers, echter deze cijfers kunnen niet als valide worden beschouwd vanwege de vraagstelling (zij zijn gevraagd of zij bewust hebben deelgenomen aan illegale kansspelen. Deelname aan illegale kansspelen waarvan men niet weet dat zij illegaal zijn wordt dus niet meegeteld).

420 Ten slotte heeft Verispect op verzoek van het ministerie van Justitie een onderzoek gedaan naar illegale lotto en toto via tabakzaken. Dit onderzoek geeft actuele en betrouwbare informatie over de omvang maar alleen over illegale lotto en toto bij een soort verkooppunt - (tabakzaken) en in vier grote steden - (Amsterdam, Rotterdam, den Haag en Utrecht). Hiermee kunnen geen conclusies getrokken worden van de omvang van illegale lotto en toto in Nederland als geheel.

## **Verder geven alleen informanten (kwalitatieve) informatie**

421 De registratiesystemen en overige gegevensbronnen geven geen direct bruikbare informatie over illegale lotto en toto. Alleen de informanten, waaronder taxichauffeurs, de plaatselijke politie en journalisten, zouden naar verwachting informatie kunnen leveren over deze vormen van illegale kansspelen. Het betreft dan wel kwalitatieve informatie.



## 5 Vervolgonderzoek en secundaire analyses geven inzicht in aard en omvang

501 In het voorgaande hoofdstuk is de conclusie getrokken dat voor alle typen kansspelen nieuw onderzoek nodig is. Dit hoofdstuk beschrijft per kansspel een aanpak voor het bepalen van de aard en omvang.

### **Internetkansspelen: combineer internetsearch van aanbieders met internetsurvey onder spelers**

502 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. Vervolgens wordt een survey uitgevoerd naar de spelers.

### **Gebruik steekproef zoekmachineresultaten voor efficiënte analyse internetsites**

503 In het KOI-onderzoek is gepoogd te komen tot een uitputtende inventarisatie gedaan van e-gaming sites op het World Wide Web. Dit onderzoek leverde een betrouwbaar beeld van het totaal aantal sites. Er waren twee nadelen. Ten eerste was de methode behoorlijk arbeidsintensief. De gebruikte zoektermen leverden duizenden sites op die beoordeeld moesten worden door deskundigen. Immers onder de zoekresultaten zaten niet alleen sites van aanbieders, maar ook portals, informatiesites en dergelijke. Ook waren er meerdere verwijzingen naar dezelfde e-gaming site. De deskundigen hebben de e-gaming sites vervolgens moeten categoriseren. Ten tweede, het is niet duidelijk of er door alle zoekmachines gezamenlijk ook sites gemist zijn (het zogenaamde 'dark number'). In die zin moet de validiteit van deze onderzoeksmethode nog vastgesteld worden.

504 Ook wij stellen een inventarisatie voor van internet sites. In onze aanpak willen wij de benodigde inspanning beperken door gebruik te maken van de vangst-hervangstmethode en van een steekproef van zoekresultaten. We stellen voor gebruik te maken van de vangst-hervangstmethode om vast te stellen of er sprake is van een serieus 'dark number'-probleem. Daarnaast stellen wij voor om in een vooronderzoek de eerste stappen in het KOI-onderzoek opnieuw uit te voeren.

*Vooronderzoek geeft snel inzicht in trends aantal sites internetkansspelen*

505 Als onderdeel van de eerste fase van het huidige onderzoek zou het KLPD de eerste stappen uit het KOI-onderzoek van 2003 moeten herhalen. Dezelfde zoektermen moeten worden gebruikt om het totaal aantal sites te inventariseren en worden vervolgens gefilterd op bijvoorbeeld dubbele URL's. Dit levert het 'aantal' sites op dat te maken heeft met internetkansspelen. In de volgende stap worden de sites door deskundigen doorgenomen en gecategoriseerd. De uitkomsten van 2003 worden dan naast de uitkomsten van 2008 gelegd.

*Vangst-hervangstmethode en steekproef voor valide en betrouwbare meting*

506 De vangst-hervangstmethode heeft als doel de grootte van het 'dark number' vast te stellen. In de vangst-hervangstmethode worden verschillende zoekmachines gebruikt en de documenten geanalyseerd die worden gevonden door verschillende zoekmachines. Aan de hand van het aantal documenten dat door meerdere zoekmachines wordt gevonden en het aantal documenten dat door slechts één zoekmachine wordt gevonden kan een schatting gemaakt worden van het 'dark number': het aantal documenten dat door geen enkele zoekmachine wordt gevonden.

507 De motivering om deze methode te gebruiken ligt in het feit dat de verschillende zoekmachines niet allemaal dezelfde resultaten opleveren<sup>3</sup> en er geen zoekmachine is die alle sites vindt. Er zijn geen redenen te veronderstellen dat er niet aan de vooronderstellingen van de vangst-hervangstmethode zal worden voldaan, en daarom levert de vangst-hervangstmethode een valide schatting op van het werkelijke aantal e-gaming sites, omdat deze methode ook rekening houdt met de sites die niet door de zoekmachines worden gevonden. Op dit moment is het moeilijk in te schatten hoe groot dat aantal is. Als uit het onderzoek blijkt dat het 'dark number' verwaarloosbaar is, dan kan in vervolgmetingen de vangst-hervangstmethode achterwege worden gelaten.

508 Aangezien het categoriseren en analyseren van de sites, die door de zoekmachines worden opgeleverd, erg arbeidsintensief is wordt gebruikgemaakt van steekproeven uit de totale lijst van hits. Deze steekproeven leveren betrouwbare schattingen op van het totaal aantal relevante sites, mits een goede steekproefopzet wordt gebruikt. De steekproefopzet moet bijvoorbeeld rekening houden met het feit dat hits gerangschikt worden naar (door de zoekmachine geschatte) relevantie. Een mogelijke opzet is om de steekproef deels uit de eerste helft van de hits en deels uit de tweede helft te trekken.

---

<sup>3</sup> De zoekterm 'gokken online' levert bijvoorbeeld bij verschillende zoekmachines de volgende resultaten op. Google: circa 472.000 hits, Yahoo: circa 434.000 hits, Lycos: 4.120 hits, Ilse: 16.847 hits, MSN search: circa 135.000 hits.



509 De methode werkt als volgt:

- (a) Een zoekmachine wordt gebruikt, samen met 'slimme' zoektermen (hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de zoektermen van het KOI-onderzoek). Dit levert een groot aantal zoekresultaten op;
- (b) Dezelfde exercitie wordt herhaald met een tweede (en eventueel een derde) zoekmachine;
- (c) De resultaten van de verschillende zoekmachines worden gekoppeld. Dit levert de volgende informatie op:
  - (i) Het aantal sites alleen in de steekproef van zoekmachine A;
  - (ii) Het aantal sites alleen in de steekproef van zoekmachine B;
  - (iii) Het aantal sites in beide steekproeven;
- (d) Een steekproef wordt getrokken uit (i), (ii) en (iii) gezamenlijk;
- (e) De steekproef wordt geanalyseerd en de unieke aanbidersites worden eruit gehaald;
- (f) Ten slotte wordt de vangst-hervangstmethode (zie bijlage C voor een beschrijving hiervan) gebruikt om het ontbrekende aantal sites te schatten, namelijk het aantal sites dat door geen van beide of meerdere zoekmachines is gevonden.

510 Niet alleen het aantal sites wordt geschat, maar er wordt ook gekeken naar hun kenmerken (locatie eigenaar, type kansspelen enzovoort). Volgens bovenbeschreven procedure kunnen deze resultaten ook geëxtrapoleerd worden naar populatiecijfers. Om trends in beeld te kunnen brengen stellen wij voor om in ieder geval dezelfde kenmerken te meten die in het KOI-onderzoek zijn meegenomen.

### **Internetsurvey geeft informatie over spelers en omzet**

511 De tellingen van de internetsites leveren informatie op over de exploitanten, maar niet over de spelers en de omzet. Wij stellen voor om deze informatie te verzamelen door middel van een internetsurvey. Internet is een geschikt medium, omdat de doelgroep per definitie aangesloten is op en gebruikmaakt van internet.

512 Het gebruik van een internetpanel heeft het voordeel van relatief lage kosten, maar - zoals eerder in dit rapport is opgemerkt - er zitten nadelen aan internetpanels, vooral omdat fanatieke internetgebruikers oververtegenwoordigd zijn. Voor dit onderzoek is het alleen verantwoord om gebruik te maken van een internetpanel wanneer vragen over het internetgebruik worden opgenomen en in de populatieschatting hiervoor wordt gecorrigeerd. Een mogelijkheid hiertoe is te vragen naar het aantal uur dat men per week op internet zit, en het antwoord hierop te verwerken in het persoonsgewicht, dat in statistische vervolganalyses te gebruiken is om de steekproef op te hogen naar de populatie die van internet gebruikmaakt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van populatiecijfers van het CBS over het gemiddeld aantal uren op internet voor verschillende groepen in de bevolking.

513 De verschillende internetpanels maken gebruik van verschillende methodes voor de werving van panelleden, wat leidt tot verschillen in representativiteit en validiteit. Het is zaak om een internetpanel te gebruiken waar de panelleden zo veel mogelijk aselekt - en niet via internet - zijn geworven. Panels waar de panelleden via eigen aanmelding in het panel terecht zijn gekomen, moeten vermeden worden. Een recent vergelijkend onderzoek van 19 internetpanels uitgevoerd onder de vlag van de MOA (Das en Scherpenzeel, 2006), zou in principe gebruikt kunnen worden om een geschikt panel te kiezen, alleen is onduidelijk of de onderzoeksresultaten van de individuele panels beschikbaar zijn. Mogelijk kan ook worden gebruikgemaakt van een nieuw op te zetten panel voor longitudinaal wetenschappelijk onderzoek CentERdata (Das en Scherpenzeel, 2006), gebaseerd op een random steekproef, waar extra inspanning wordt gedaan om niet-traditionele groepen te bereiken.

514 Een theoretisch alternatief voor het internetpanel is een algemeen steekproefkader, waarbij de geënquêteerden in eerste instantie per brief worden benaderd en gevraagd worden om mee te doen aan een internet survey. Echter deze aanpak is in de praktijk niet haalbaar vanwege de zeer hoge non-respons bij dit type internet surveys in combinatie met de lage prevalentie van illegale kansspelen.

515 Omdat kansspelen via internet vooral door jongeren en jonge mannen zouden worden gespeeld, dient de vragenlijst uitgezet te worden onder personen in de leeftijd van 15-45 jaar. Het is met het oog op de nauwkeurigheid van de schatting aan te bevelen hierbij een gestratificeerde steekproef te trekken waarin mannen zijn oververtegenwoordigd. In de survey worden vragen gesteld over de spelfrequentie, de bezochte sites en de inleg. Deze gegevens samen met de schatting van het aantal spelers worden gebruikt om de omzet te ramen.

516 In principe is het mogelijk om in de vraagstelling gebruik te maken van de techniek randomized respons, maar dit raden wij niet aan. Randomized respons levert een beter resultaat op wanneer een onderwerp gevoelig ligt. Dat is niet het geval bij dit type illegale kansspelen. Kansspelen via internet worden openlijk gespeeld en veel spelers weten niet eens dat het illegaal is.

517 Samengevat, er wordt voorgesteld om een internetenquête uit te zetten onder een internetpanel van personen in de leeftijd van 15-45 jaar. Het internetpanel dient aan bepaalde criteria te voldoen voor wat betreft de werving van de panelleden. In de vragenlijst worden vragen gesteld over het aantal uren op internet en deze informatie wordt gebruikt om te corrigeren voor een 'bias', doordat respondenten gemiddeld zwaardere internetgebruikers zijn dan niet-panelleden. Verder worden vragen gesteld over de spelfrequentie, de bezochte sites en de inleg.

## Onderzoek levert schatting van vrijwel alle aspecten van aard en omvang

518 Als gekeken wordt naar de verschillende aspecten van de aard en omvang, zoals genoemd in de inleiding, dan blijkt dat het hierboven voorgestelde onderzoek informatie levert over vrijwel alle aspecten (voor zover relevant bij internetkansspelen). Alleen de omzet per exploitant is niet te halen uit dit onderzoek.

519 De internetsearch levert naar onze overtuiging een valide en betrouwbare schatting van het aantal aanbidersites. De schattingen van het aantal spelers, de kenmerken van de spelers en de omzet uit de internetsurvey zijn naar verwachting valide mede door de correctie voor mate van internetgebruik (uren op internet). Echter de betrouwbaarheid zal waarschijnlijk minder zijn vanwege de lage steekproefaantallen, vooral voor de minder zware internetgebruikers.

## Gokzuilen: Verispect-registraties vormen goede bron

### Secundaire analyse huidige registraties

520 De registraties van Verispect geven in principe een populatiemeting van het aantal gokzuilen, omdat Verispect alle potentiële locaties bezoekt. Een secundaire analyse dient uitgevoerd te worden op de registraties van Verispect om een schatting te geven van:

- (a) Het aantal locaties;
- (b) Het aantal gokzuilen;
- (c) De soorten gokzuilen (voetbalzuilen, overige gokzuilen);
- (d) De soorten horecagelegenheid waar gokzuilen te vinden zijn;
- (e) De regionale spreiding.

521 De secundaire analyse moet rekening houden met het handhavingeffect. Als Verispect een gokzuil tegenkomt, dan krijgt de eigenaar van de zaak een waarschuwing. Door een analyse van herhaalde metingen bij dezelfde zaak is het effect van de waarschuwing te berekenen.

### Registratie Verispect uitbreiden met 'random spot check method'

522 De secundaire analyse van de registraties van Verispect geeft informatie over het aantal gokzuilen, maar niet over het aantal spelers. Gezien de lage prevalentie van gokzuilen (het aantal wordt door Verispect geschat op enkele honderden) ligt het niet voor de hand om een survey te gebruiken. Een aanpak waarbij de onderzoeker de spelers op een gokzuil in de horecazaak observeert, is arbeidsintensief, levert beperkte informatie op die niet per se representatief is voor andere gokzuilen en is praktisch niet echt haalbaar.

523 Als alternatief stellen wij voor om de registraties van Versipect uit te breiden en gebruik te maken van de 'random spot check method'. De uitbreiding houdt in dat als een medewerker van Verispect een gokzuil tegenkomt, hij ook de volgende punten registreert:

- (a) Zit er een speler op de gokzuil (ja/nee)?
- (b) De dag en het uur van de meting;
- (c) De openingstijden van de zaak;
- (d) (optioneel) De kenmerken (leeftijdscategorie en geslacht) van de speler.

524 Met de 'random spot check method' kunnen deze gegevens gebruikt worden om het aantal speelsessies (bijvoorbeeld in een jaar) voor de populatie als geheel te schatten. Het aantal speelsessies zal altijd meer zijn dan het aantal spelers, omdat een speler vaak meerdere keer zal spelen. Toch geeft deze schatting wel een indicatie van de omvang en een bovengrens voor het aantal spelers.

525 Een uitbreiding van de registratietaak van Verispect betekent meer werk voor de medewerkers van Verispect. Wij stellen daarom voor om de haalbaarheid van de uitbreiding in eerste instantie te testen in een pilot. Zo zou afgesproken kunnen worden om de extra gegevens gedurende drie maanden te registreren bij alle bezoeken in een bepaalde regio waarvan al bekend is dat daar veel gokzuilen voorkomen. Na drie maanden kunnen de mate van extra werklast en de knelpunten in de uitvoering worden geëvalueerd.

### **Aanpak geeft het aantal locaties en schatting van het aantal spelers**

526 De voorgestelde aanpak levert niet alle informatie op over de aard en omvang, maar wel voldoende informatie om een goed onderbouwd beeld te vormen van de prevalentie. Er worden schattingen verkregen van het aantal zuilen en locaties en (indicatief) van het aantal speelsessies en spelers. Ook de kenmerken van de locaties en spelers worden in beeld gebracht. De schattingen van de locaties (aantal en aard) hebben een hoge mate van validiteit en betrouwbaarheid. De gegevens van de spelers zijn eerder indicatief. De betrouwbaarheid is vanwege het relatief kleine aantal waarnemingen niet hoog. De validiteit is mede afhankelijk van de werkwijze van Verispect. Als de medewerkers van Verispect bijvoorbeeld alleen op werkdagen tijdens kantooruren werken, dan geeft de 'random spot check' geen valide meting van de spelers.

527 De horeca-exploitanten worden gemeten, maar de exploitanten van de gokzuilen zelf blijven buiten beeld. Ook de omzet wordt niet gemeten. Tentatieve berekeningen van de omzet kunnen worden gemaakt op basis van de kosten van een gokzuil en de installaties of de uitgaven aan speelautomaten (substituten voor gokzuilen). Dergelijke berekeningen leiden echter niet tot een betrouwbare schatting. Naar ons oordeel is een meting van de omzet van gokzuilen niet haalbaar.

## **Poker: registratie Projectgroep Joker en aanvullende informatie via internetsurvey**

528 Voor de bepaling van de aard en omvang van (fysieke) poker stellen wij een aanpak voor in twee stappen:

- (a) Een secundaire analyse van de registraties van de Projectgroep Joker:
- (b) Een internetsurvey onder spelers.

### **Secundaire analyse van registraties Projectgroep Joker**

529 De registraties van pokerbijeenkomsten door de Projectgroep Joker bevatten veel informatie over de aanbieders en de toemooien zelf. De informatie staat nu in losse dossiers (zowel op papier als elektronisch) en een secundaire analyse is nodig om de informatie bij elkaar te brengen.

530 Voorafgaand aan de secundaire analyse moeten kenmerken gedefinieerd worden die gebruikt kunnen worden om de pokerbijeenkomsten te typeren. Te denken valt aan locatie, cash game of toernooi, aantal tafels, entreegeld, wel/geen advertentie of verslag op website enzovoort. In de secundaire analyse wordt de informatie in de individuele dossiers gecategoriseerd volgens deze kenmerken en opgeslagen in een databestand.

531 Vervolgens wordt een statistische analyse uitgevoerd op het databestand, om te komen tot een schatting van het aantal bijeenkomsten, aantal exploitanten, omzet en andere kenmerken van de aard en omvang.

### **Internetsurvey beste methode voor onderzoek onder de spelers**

532 De secundaire analyse van de registraties van Projectgroep Joker geeft nog geen inzicht in het aantal spelers in Nederland. Hooguit geeft zij informatie over het aantal spelers per bijeenkomst, dat wil zeggen het aantal speelsessies, maar omdat dezelfde spelers vaker spelen zal dit een overschatting zijn van het aantal spelers.

533 Om tot een goede schatting te komen van het totaal aantal spelers van illegale poker in Nederland stellen wij voor om een survey uit te voeren. Een tweede reden om de survey uit te voeren is als toets op de schatting van de omzet en aantal bijeenkomsten uit de secundaire analyse. Projectgroep Joker zal niet alle pokerbijeenkomsten registreren, maar de verwachting is dat verreweg de meeste bijeenkomsten in de registraties staan. Deze verwachting moet worden onderbouwd door een tweede schatting van de omzet en aantal bijeenkomsten te maken op basis van vragen aan spelers.

534 Wij stellen voor om, net als bij het onderzoek naar internetkansspelen, gebruik te maken van een internetsurvey. De motivatie voor die keuze is als volgt:

- (a) De spelers zijn hoofdzakelijk jonge mannen en jongens (scholieren). Deze doelgroep zit doorgaans op internet;
- (b) De pokerspelers beginnen meer bewust te zijn van het feit dat de bijeenkomsten illegaal zijn. Zo wordt minder vaak op internet geadverteerd dan een jaar geleden. Internet is een meer anoniem medium dan bijvoorbeeld een telefonische survey;
- (c) Er is de pragmatische overweging dat gebruik van een internetsurvey een combinatie mogelijk maakt met het onderzoek onder spelers van internetkansspelen.

535 De aandachtpunten bij het gebruik van een internetsurvey en in het bijzonder van een internetpanel die eerder zijn genoemd, gelden ook voor het onderzoek onder pokerspelers. Het is voor de validiteit van de resultaten van groot belang dat niet alleen zware internetgebruikers bereikt worden door het onderzoek. Vragen over het internetgebruik (bijvoorbeeld aantal uren per week internetten) dienen te worden opgenomen en in de populatieschatting moet hiervoor worden gecorrigeerd.

### **Onderzoek geeft schatting van vrijwel alle aspecten van aard en omvang**

536 Het voorgestelde onderzoek naar illegale poker geeft naar verwachting een voldoende valide en betrouwbaar beeld van vrijwel alle aspecten van de aard en omvang. Het is alleen de vraag in hoeverre het onderzoek informatie oplevert over de feitelijke exploitant van de poker-bijeenkomsten. Vermoedelijk is dit informatie die niet openlijk wordt vermeld, en daardoor niet bekend is bij de spelers en niet voorkomt in de registraties van Projectgroep Joker.

### **Bingo: registratie Projectgroep Joker aangevuld met participerende observatie**

537 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.

### **Secundaire analyse bestaande registraties geeft informatie over aanbieders**

538 De Projectgroep Joker heeft dossiers van ruim 20 grootschalige commerciële bingozaken. De informatie staat nu in losse dossiers (zowel op papier als elektronisch) en een secundaire analyse is nodig om de informatie bij elkaar te brengen.

539 De aanpak is vergelijkbaar met de secundaire analyse van de pokerdossiers. Voorafgaand aan de secundaire analyse moeten kenmerken worden gedefinieerd die gebruikt kunnen worden om de bingobijeenkomsten te typeren. Dat kunnen zijn de locatie, de frequentie van de bijeenkomsten, het prijzengeld, enzovoort. In de secundaire analyse wordt de informatie in de individuele dossiers gecategoriseerd volgens deze kenmerken en opgeslagen in een databestand. Vervolgens wordt een statistische analyse uitgevoerd op het databestand om te komen tot een schatting van het aantal bijeenkomsten, het aantal exploitanten, de regionale spreiding en andere kenmerken van de aard en omvang.

### **Participerende observatie levert informatie over de spelers en de omzet**

540 Het is op dit moment onduidelijk in hoeverre de registraties van Projectgroep Joker informatie bevatten over het aantal spelers op een bijeenkomst, de inleg en het prijzengeld. Als die informatie niet uit de registraties te halen is, stellen wij voor om aanvullend onderzoek te doen.

541 Een survey is niet aan te raden vanwege de (vermoedelijk) lage prevalentie. De doelgroep (oudere, lager opgeleide vrouwen) zit niet op internet en telefonische en schriftelijke enquêtes worden bij lage prevalentie duur; ook is een hoge non-respons te verwachten.

542 Voorgesteld wordt om participerende observatie toe te passen. Op basis van de resultaten van de secundaire analyse wordt een kleine steekproef (circa vier) van bingolocaties geselecteerd. Deze locaties worden bezocht door een onderzoeker die meedoet aan een bingoavond en tegelijkertijd een aantal kengetallen en aspecten registreert. Het gaat onder meer om het aantal spelers, de kenmerken van de spelers, het aantal rondes en de inleg.

### **Uit onderzoek blijkt aantal bijeenkomsten en omzet**

543 Dit onderzoek levert een schatting op van het aantal bijeenkomsten en locaties voor commerciële bingo in Nederland. Ook de totale omzet valt te ramen op basis van dit onderzoek. Het onderzoek levert geen schatting op van het aantal spelers in Nederland, wel van het aantal spelers per bijeenkomst. Door gebruik te maken van aannames van deskundigen voor de spel-frequentie en het percentage herhaalbezoeken kan een range worden berekend voor het totaal-aantal spelers. Voor alle schattingen geldt dat zij mogelijk onderschattingen zijn van de werkelijke aantallen en omvang, omdat mogelijk niet alle commerciële bingozaken bekend zijn bij Projectgroep Joker. Deze kanttekening heeft betrekking op de validiteit. Wel levert het onderzoek naar verwachting betrouwbare schattingen van de omzet. De schattingen van het totaalaantal spelers zullen minder betrouwbaar zijn vanwege het gebruik van aannames.

## **Lotto en toto kunnen met participerende observatie onderzocht worden**

### **Participerende observatie in een aantal middelgrote gemeenten**

544 Uit de beschikbare informatie blijkt dat illegale lotto en toto bijzonder moeilijk zijn te onderzoeken. Er bestaan geen registraties van deze typen illegale kansspelen. En omdat illegale lotto en toto absoluut niet openlijk worden gespeeld, zijn er nauwelijks gegevensbronnen die gebruikt kunnen worden. Gegeven de lage prevalentie die bijvoorbeeld blijkt uit het onderzoek 'Verslingerd aan meer dan een spel' (minder dan 1% van de populatie) en de karakterisering van de doelgroep (lager opgeleiden in de grotere steden), ligt het niet voor de hand om een survey toe te passen.

545 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. Wij stellen voor om middelgrote gemeenten te nemen, omdat hiermee een beeld wordt verkregen dat waarschijnlijk meer representatief is voor Nederland dan een meting in de G4 steden. De G4 steden hebben een afwijkende populatiesamenstelling vergeleken met de rest van Nederland (veel allochtonen, veel uitkeringsgerechtigden) wat van invloed kan zijn op de deelname aan illegale kansspelen. Bovendien liet het onderzoek naar tabakzaken van Verispect in ieder geval zien dat Amsterdam een afwijkend patroon kent met relatief veel illegale lotto en toto via tabakzaken.

546 De gemeenten worden bezocht door de onderzoekers (observanten). Eerst wordt informatie ingewonnen bij de plaatselijke politie, journalisten en andere informanten die op de hoogte kunnen zijn van illegale lotto en toto in de gemeente. Vervolgens bezoeken de observanten cafés en andere plaatsen die mogelijk locaties van illegale lotto en toto zijn. Zij hebben als taak aspecten zoals aantal en kenmerken spelers, inleg, tussenpersonen en aard van de locatie te registreren.

547 Deze aanpak is arbeidsintensief. Daarom stellen wij voor om de aanpak eerst uit te proberen in één gemeente, bij voorkeur een gemeente waarvan bij voorbaat al bekend is dat illegale lotto en toto plaatsvinden. Alleen als uit deze pilot blijkt dat de methode haalbaar is en resultaten oplevert, wordt de methode in twee andere gemeenten toegepast.

548 In de meting dient rekening te worden gehouden met de timing. De animo voor toto wordt sterk bepaald door de grote sportwedstrijden en een meting tijdens bijvoorbeeld de EK kan een misleidend beeld geven van de omvang van illegale toto.



## Resultaat is kwalitatieve informatie over aard en omvang

549 Deze aanpak levert geen kwantificering van de omvang van illegale lotto en toto in Nederland als geheel - een betrouwbare kwantificering is naar onze mening niet te geven. Wel levert de meting een beschrijving van de omvang in de onderzochte gemeenten. Maar het voornaamste resultaat is de beschrijving van de aard van die kansspelen, en een onderbouwing van, of correctie op, de indrukken over illegale lotto en toto die nu bestaan.

## Vereiste inspanning en te verwachten resultaten verschillen per type kansspel

550 Voor alle typen kansspelen is er dus de optie om nieuw onderzoek te doen dat meer inzicht geeft in de aard en de omvang. Echter die optie is niet voor elke kansspel even aantrekkelijk. Zowel de kosten en doorlooptijden als de te verwachten resultaten verschillen per kansspel. Een indicatief overzicht van de geschatte kosten en doorlooptijden is gegeven in tabel 5.1. In tabel 5.2 zijn de detailresultaten per kansspel weergegeven, en in tabel 5.3 de te verwachten betrouwbaarheid en validiteit van die uitkomsten.

Kansspel	Aanpak	Kosten ('000 euro's)	Doorlooptijd
Internetkansspelen	1. inventarisatie sites	20-30	1 maand
	2. internetsurvey	45-60	2 maanden
Gokzuilen	1. secundaire analyse registratie Verispect	2,5-5	< 1 maand
	2. random spot check method	25-35	min. 1 jaar
Poker	1. secundaire analyse registratie Joker	10-15	1 maand
	2. internetsurvey	45-60	2 maanden
Bingo	1. secundaire analyse registratie Joker	8-12	1 maand
	2. participerende observatie	5-7	1 maand
Lotto/toto	1. participerende observatie	30-50	2 maanden

Tabel 5.1: kosten en resultaat nieuw onderzoek per kansspel

551 De onderzoeken naar internetkansspelen en poker zijn relatief duur vanwege de combinatie van een gegevensanalyse en een internetsurvey, maar leveren naar verwachting het meest complete overzicht op van de aard en omvang. Het onderzoek naar illegale lotto en toto vereist relatief veel inspanning, maar levert naar verhouding minder informatie op.

Aspecten aard en omvang	Internet	Gok- zuilen	Poker	Bingo	Lotto/ toto
Kenmerken spelers	✓	✓	✓	✓	✓
Regionale spreiding	✓	✓	✓	✓	
Soort locaties	N.v.t.	✓	✓	✓	✓
Kenmerken exploitanten	✓				
Kenmerken tussenpersonen	N.v.t.	✓	✓		✓
Spel: inzet, prijsgeld e.d.	✓		✓	✓	✓
Media waarin geadverteerd wordt	✓	N.v.t.	✓	✓	✓
Mate van openbaarheid	✓	✓	✓	✓	✓
Aantal exploitanten	✓				
Aantal locaties en bijeenkomsten	N.v.t.	✓	✓	✓	
Totale omzet	✓		✓	✓	
Omzet per exploitant					
Aantal spelers	✓	(✓)	✓	(✓)	
Spelfrequentie, inleg per speler	✓		✓		

Tabel 5.2: resultaat per kenmerk voor nieuw onderzoek

Kansspel	Criterium	Aard	Omvang		
			Aantal spelers	Aantal aanbieders	Omzet
Internet	Validiteit	++++	++++	++++	+++
	Betrouwbaarheid	++++	+++	++++	++
Gokzuilen	Validiteit	+++	+	++++	+
	Betrouwbaarheid	+++	+	++++	+
Poker	Validiteit	+++	++++	+++	+++
	Betrouwbaarheid	+++	+++	++++	++++
Bingo	Validiteit	+++	+	+++	+++
	Betrouwbaarheid	+++	+	++++	++++
Lotto/toto	Validiteit	+++	+	+	+
	Betrouwbaarheid	+++	+	+	+

Tabel 5.3: overzicht van de validiteit en betrouwbaarheid van de uitkomsten (++++: hoge validiteit/betrouwbaarheid, +: lage validiteit/betrouwbaarheid)

## 6 Stel prioriteiten in onderzoeken

601 In het vorige hoofdstuk hebben wij per kansspel een voorstel gedaan voor nieuw onderzoek ter bepaling van de aard en omvang. Wij bevelen aan om prioriteiten te stellen in deze onderzoeken en om te zoeken naar synergie tussen de verschillende vormen van onderzoek.

602 De prioriteiten die wij in dit hoofdstuk stellen zijn gebaseerd op onderzoeksmatige overwegingen. In de uiteindelijke keuzes van het ministerie zal ook de beleidsmatige urgentie een rol spelen. In onze prioriteitstelling hebben wij de volgende criteria gehanteerd:

- (a) De haalbaarheid van het onderzoek;
- (b) De hoeveelheid informatie uit het onderzoek over de aard en de omvang;
- (c) De (vermoedelijke) prevalentie van het illegale kansspel;
- (d) De kosten (zowel in absolute zin als in verhouding tot de resultaten);
- (e) De toegevoegde waarde van de nieuwe informatie ten opzichte van bestaande gegevens.  
Daarbij spelen twee aspecten:
  - (i) De actualiteit van bestaande informatie;
  - (ii) De extra validiteit en betrouwbaarheid van de nieuwe informatie ten opzichte van bestaande gegevens.

### **Zoek naar synergie tussen verschillende nieuw op te zetten onderzoeken**

603 Op twee punten zien wij mogelijkheden voor synergie:

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

### **Synergie in internetsurveys**

604 De internetsurveys naar internetkansspelen en poker kunnen gecombineerd worden. Voor een deel betreft het dezelfde spelers (dit stelt wel eisen aan de vragenlijst, die niet te lang mag zijn, ook voor de personen die aan beide illegale kansspelen meedoen). Ook waar dat niet het geval is, biedt de combinatie efficiëntie en kostenvoordelen.

605 In de internetsurvey kunnen tevens vragen opgenomen worden over nieuwe vormen van kansspelen. Het onderhavige onderzoek was gericht op typen kansspelen die al enige tijd bestaan, maar tijdens het onderzoek zijn in interviews ook nieuwe ontwikkelingen genoemd. Een daarvan was het aanbieden van kansspelen via mobiele telefonie. Wij raden aan om over de nieuwe ontwikkelingen te bevragen in de internetsurvey om zo een raming te krijgen van de prevalentie en de noodzaak voor verder onderzoek te kunnen bepalen.

### **Secundaire analyses van registraties poker en bingo samen**

606 Het gelijktijdig uitvoeren van de secundaire analyses van de registraties van Projectgroep Joker voor poker en bingo biedt ook efficiëntievoordelen. De aanpak is in beide gevallen hetzelfde, alleen de kenmerken die moeten worden geanalyseerd zijn verschillend.

### **Prioriteitstelling optimaliseert het tijdsbeslag en de kosten**

607 Door prioriteiten te stellen in de verschillende onderzoeken worden het tijdsbeslag en de doelmatigheid van de kosten geoptimaliseerd. Hieronder is aangegeven wat een mogelijke prioriteitstelling zou zijn. In afnemende volgorde van prioriteit zijn beschreven:

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

### **Geef onderzoek naar internetkansspelen en illegale poker hoogste prioriteit**

608 Wij raden aan om het onderzoek naar internetkansspelen en illegale poker prioriteit te geven. Deze vormen van illegale kansspelen komen relatief veel voor en worden vrij openlijk gespeeld. Dit maakt het onderzoek naar de aard en de omvang van deze kansspelen het meest haalbaar. Bovendien is de belangstelling voor deze kansspelen sterk in ontwikkeling.

609 Niet alleen is de haalbaarheid groot, zoals wij in het vorige hoofdstuk hebben laten zien levert het onderzoek ook vrijwel volledige informatie op over de aard en omvang. Daarmee is de informatiebehoefte voor deze kansspelen volledig beantwoord.

*Pak onderzoek naar internetkansspelen op voor poker*

610 Van deze twee typen kansspelen stellen wij voor om internetkansspelen de eerste prioriteit te geven. Deze prioriteitstelling wordt gemotiveerd door de (vermoedelijke) hogere prevalentie bij internetkansspelen en de sterke groei in het aanbod de afgelopen jaren, waarbij de beschikbare informatie grotendeels gedateerd is.

### **Extra inspanning bij onderzoek naar gokzuilen is beperkt; gokzuilen tweede prioriteit**

611 Als tweede prioriteit bevelen wij aan om het onderzoek naar de gokzuilen op te pakken. De extra inspanning hiervoor - zeker wanneer het onderzoek beperkt blijft tot de secundaire analyse van de registraties van Verispect - is zeer beperkt. Hoewel lang niet alle aspecten van de aard en omvang hiermee worden gedekt, is de informatie misschien voldoende gezien de relatief lage prevalentie van deze vorm van illegale kansspelen.

### **Onderzoek naar commerciële bingo starten samen met poker, maar lagere prioriteit voor participerende observatie**

612 Zoals aangegeven is het verstandig om de eerste stap in het onderzoek naar bingo - de secundaire analyses van de registraties van Projectgroep Poker - te combineren met de eerste stap in het onderzoek naar poker. Dit levert al een schatting van de omvang van bingo. De tweede stap - de participerende observatie - bevelen wij aan om minder prioriteit te geven.

### **Participerende observatie bij lotto en toto is intensieve methode en leidt tot een lage prioriteit**

613 Het onderzoek naar illegale lotto en toto door middel van participerende observatie kost relatief veel inspanning en levert relatief weinig informatie op (hoewel de toename in informatie ten opzichte van de huidige situatie wel groot is). Daarom bevelen wij aan om dit onderzoek minder prioriteit te geven en om te beginnen met een haalbaarheidstudie in één locatie.



## A Onderzoeksrapporten

### *'Kansspelen via nieuwe media', Motivaction*

1 Motivaction heeft in 2004, 2005 en 2007 een onderzoek uitgevoerd naar kansspelen die via internet worden gespeeld. Motivaction gebruikt voor de dataverzameling een eigen internetpanel. In 2007 heeft een nettosteekproef van ongeveer 15.000 panelleden (42%) in de leeftijdscategorie 18 tot en met 65 jaar gedurende drie weken een vragenlijst via internet ingevuld over onder andere deelname aan kansspelen, gebruikmaking van e-commerce (aanschaf van loten met internet als verkoopkanaal) deelname aan internetkansspelen en deelname aan betaalde internetkansspelen. Ook is er gevraagd naar het type spel dat wordt gespeeld. Nieuw onderdeel in het onderzoek dit jaar zijn de vragen over via welke websites men poker speelt, waar men buiten internet nog meer poker speelt. De betaalde internetkansspelen zijn per definitie illegale internetkansspelen.

2 Uit het onderzoek blijkt dat in de leeftijd van 18 tot en met 55 jaar, van de internetpopulatie 4,5% het afgelopen jaar aan betaalde internetspelen heeft deelgenomen. Significant zijn dit vaker middelbaar opgeleide mannen die jonger zijn dan 35 jaar.

3 Vast onderdeel in het onderzoek is er de vraag naar hoeveel men het afgelopen jaar heeft besteed aan internetkansspelen. Om de betrouwbaarheid van het antwoord te vergroten, heeft men hierover drie vragen gesteld: hoeveel heeft u de afgelopen maand besteed, hoeveel het afgelopen jaar, en was de afgelopen maand representatief voor het afgelopen jaar. Ze komen uit op een schatting aan internetkansspelbestedingen die tussen de 90 miljoen en 280 miljoen euro ligt. Alleen voor poker is dit tussen de 22 miljoen en 70 miljoen euro per jaar. De totale internetkansspelbesteding per persoon ligt tussen 59,- en 230,- euro per jaar.

4 Er is niet onderzocht wat de deelnamefrequentie is van de betalende internetspelers in totaal. De deelnameanalyse is per type speler uitgewerkt (recreatief, potentieel probleem en probleemspeler).

*'Het gezicht van poker', B&A Consulting*

5 Dit onderzoeksrapport is in 2007 verschenen. Onderwerp van onderzoek is pokerspelen in het algemeen (zowel fysiek als op internet). Gebruikte onderzoeksmethoden zijn documentenstudie, internetenquête onder PokerBond-leden (respons 45%), Holland Casinobezoekers (respons 9%) en jongerenpanel van 15 tot en met 25 jaar van TNS Nipo (78% respons), en gesprekken met deskundigen. Ook is er een internetenquête uitgezet bij evenknieën van het College van Toezicht in 33 andere Europese landen.

6 De drie onderzochte doelgroepen worden afzonderlijk van elkaar geanalyseerd; er wordt geen poging gedaan tot het vertalen van resultaten naar een landelijk beeld. Er wordt per deelpopulatie gerapporteerd over onder andere: achtergrondkenmerken van spelers (leeftijd, opleiding, loondienst), kennis van wetgeving, type pokerspel, speellocatie, speelfrequentie, inleg per type aanbieder en trends.

7 De respons van de internetenquête bij TNS Nipo is uiterlijk hoog vergeleken met de Holland Casino-bezoekers (9%). In het rapport wordt dit niet verklaard. Ook de vragenlijst zelf of analysemethodiek is niet in het rapport verantwoord.

*Haalbaarheidsonderzoek 'Joker'*

8 Onderzoek naar het totaal aantal illegale casino's in Nederland en de daarmee samenhangende fiscale opbrengsten, dat in 1998 is gedaan. Op basis van stukken van Holland Casino, het onderzoek van Zwartjes (De illegale kansspelmarkt, een oriëntatie en sfeertekening; cijfers, schattingen en meningen) en FIOD-informatie zijn 214 mogelijk illegale casinoadressen verzameld. Daarvan zijn er 75 bezocht; van deze 75 adressen bleek het bij eenderde om een illegaal casino te gaan. Voorts is geredeneerd dat van alle 214 mogelijk illegale casino's, eenderde illegaal is. De theoretische opbrengst per casino is op drie manieren geschat: aan de hand van de opbrengst van een gemiddeld aantal speeltafels, aan de hand van de opbrengst per personeelslid en aan de hand van het aantal bezoekers op enig moment. De basis voor een schatting aan de hand van deze methoden komt uit de legale casinopraktijk.



9 Het onderzoeksrapport is in januari 2001 verschenen. Doel van het onderzoek was een beeld te geven van de aard en de omvang (in termen van brutospelopbrengst) van de illegale kansspelen in Nederland. De volgende methoden zijn toegepast: documentenstudie van eerder uitgevoerde onderzoeken, informatie bij legale aanbieders en toezichhouders (op papier of uit het hoofd), via groothandel van bingoartikelen, gegevens bij politie/justitie/BOD en op basis van opsporings- en fenomeenonderzoek, gegevens bij gemeenten, advertentieanalyse en observaties en interviews met exploitanten en gokkers.

10 Het onderzoek was gericht op illegale casino's, commerciële bingo, illegaal wedden op paarden en illegale lotto en toto. Het onderzoek geeft per type kansspel een overzicht van de historie, varianten van spellen, juridische context, illegale aanbieders (aard en omvang), personeel, regionale spreiding, bezoekersfrequentie en spelopbrengst. Per type spel is de brutospelopbrengst voor het legale en het illegale deel vastgesteld. De bruto spelopbrengst van bingo werd geschat op 45 miljoen gulden per jaar, de brutospelopbrengst van illegale lotto en toto op 50 tot 200 miljoen gulden.

*'Verslingerd aan meer dan een spel', CVO*

11 Dit onderzoek dateert van 2005. Onderwerp van onderzoek is kansspelverslaving in Nederland. Hiervoor is gebruikgemaakt van een telefonisch, schriftelijke en internetbevolkings-enquête (N=5.575), face-to-face interviews met spelers, deskresearch en focusgroepgesprekken.

12 De respondenten zijn gevraagd of zij aan kansspelen hebben deelgenomen waarvan zij weten dat dit illegaal is. Ook is gevraagd naar de deelname aan internetkansspelen (die per definitie illegaal zijn). In de uitsplitsingen die zijn gemaakt, zijn illegale spellen en internetspellen apart weergegeven. Relevant gegeven is de penetratiegraad van deelname per type kansspel. 0,6% van de bevolking zegt deelgenomen te hebben aan illegale kansspelen in het afgelopen jaar en 0,9% heeft aan internetkansspelen deelgenomen.

13 Op het gebied van illegale kansspelen wordt kort gemeld dat deelnemers vaak mannen van middelbare leeftijd, uit middeninkomens, uit het westen van het land zijn. Van illegale kansspelers speelt 69% illegale lotto.

14 Het onderzoek richt zich niet op de aanbieders, ook niet op de totale omvang. De inleg en spelopbrengst worden niet in euro's aangegeven, maar in een verhouding tussen de spellen. Het onderzoek laat zich goed typeren als een beleidsevaluatie.

*'Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland 2004', TNS Nipo*

15 Doel van het onderzoek is het bepalen van de omvang en de samenstelling van deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland. Dataverzameling heeft plaatsgevonden via laptops. Interviewers stelden mondeling de vragen; respondenten konden zelf antwoord geven. Het rapport beslaat 17.483 respondenten. 5% doet aan buitenlandse kansspelen mee.

16 Er worden uitspraken gedaan over: type buitenlands kansspel, deelname per buitenlandse aanbieder, en geografische spreiding van de deelnemers, het aantal spelen waaraan is deelgenomen, inleg per jaar, per economische eenheid en totaal.

17 De deelname frequentie is vrij precies gevraagd (klassen per frequentie vanaf 0 tot en met 5 keer, daarna meer dan 5 keer), de inleg is vrij grof gevraagd (in klassen). Er worden geen checkvragen gesteld, zodat interne consistentie van antwoorden kan worden gecontroleerd.

*Verispect onderzoek onder tabakzaken*

18 Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in 2006 en 2007. Naar aanleiding van signalen uit Amsterdam heeft het Projectbureau Kansspelen Verispect gevraagd om een onderzoek naar illegale kansspelen (lotto en toto) via tabakzaken te doen. In eerste instantie zijn alle 180 tabakzaken in Amsterdam onderzocht. Daaruit bleek dat 66 zaken illegale toto en lotto aanboden. Een vervolgonderzoek is gedaan naar de tabakzaken in de overige G4 steden met de volgende resultaten: geen gevallen van illegale kansspelen in de 30 tabakzaken in Utrecht, 1 geval in de 67 tabakzaken in Rotterdam en 8 gevallen in de 82 tabakzaken van den Haag. Alle tabakzaken met illegale kansspelen zijn door het Projectbureau aangeschreven. In een hercontrole in Amsterdam bleek dat er nu maar 10 locaties zijn die illegale lotto en toto aanbieden.

*'Een spel met grenzen: de Nederlandse Casinomarkt', Research voor Beleid*

19 Doel van onderzoek is het bepalen van de behoefte aan uitbreiding van het legale casino-aanbod en het ramen van de effecten van een uitbreiding, onder andere op het illegale aanbod. Het onderzoeksrapport is in 2002 verschenen.

20 Het onderzoek maakte gebruik van een enquête onder 2.000 huishoudens, interviews met deskundigen, een literatuurstudie, cijfers van Holland Casino en inzichten van de Belastingdienst. Voor een uitbreiding van het legale aanbod zijn vijf scenario's gedefinieerd.

21 Volgens het rapport waren er in 1999 nog 70 à 75 illegale casino's, maar de intensivering van de handhaving heeft geleid tot het sluiten van het merendeel ervan. Schattingen van het aantal bezoekers van illegale casino's variëren van 100.000 tot 350.000.

*'Kansspelen via internet' (het KOI-onderzoek), KLPD, groep Digitaal Rechercheren*

22 Doel van onderzoek is het nagaan "in welke mate en op welke wijze internet wordt gebruikt voor het aanbod van kansspelen". Het onderzoek is in 2003 uitgevoerd. Het onderzoek beperkt zich tot sites die in woord en/of inhoud gericht zijn op de Nederlandse markt. Voor het onderzoek is een lijst van zoektermen opgesteld door kansspeldeskundigen. Met gebruik van deze zoektermen zijn de illegale kansspelsites op het World Wide Web geïnteriseerd. Verder zijn knelpunten voor de handhaving beschreven en aanbevelingen gedaan.

23 In totaal zijn 780 sites gevonden gericht op de Nederlandse markt. Daarvan betrof 60% e-gaming. In 45% van de gevallen was de aanbieder van Nederlandse herkomst en 30% van de sites richt zich exclusief op de Nederlandse markt.

Onderzoek en uitvoerder	Doel en methoden	Jaar van publicatie	Fysieke kansspelen			Gok-zuilen	Internet-kansspelen
			Bingo	Poker	Lotto/toto		
'Kansspelen via nieuwe media', Motivaction	Herhalingsonderzoek onder internetpanel naar aard en omvang interactieve internetkansspelen	2004, 2005, 2007					✓
'Het gezicht van poker', B&A Consulting	Doel: inzicht geven in aanbod en deelname aan poker en in geldstromen. Methode: internetenquête onder jongeren, bezoekers Holland Casino en leden PokerBond	2007		✓			✓
Haalbaarheidsonderzoek 'Joker'	Onderzoek naar aantal en omzet illegale casino's. 75 potentiële illegale casino's zijn bezocht en schattingen van de opbrengst per casino zijn gemaakt gebaseerd op de legale casinopraktijk.	1998		✓ <sup>4</sup>			

<sup>4</sup> Casinospelen in het algemeen. Het betreft met name (observatie)roulette, Blackjack en Poker.

Onderzoek en uitvoerder	Doel en methoden	Jaar van publicatie	Fysieke kansspelen			Gok-zuilen	Internet-kansspelen
			Bingo	Poker	Lotto/toto		
'Verkeerd Gokken', Regioplan/ Ernst & Young Forensic Services	Onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen, gericht op exploitanten en omzet. Verschillende methoden zijn gehanteerd: interviews, secundaire analyse registraties handhavingsinstanties, advertentieanalyse, participierend observatie	2001	✓	✓ <sup>1</sup>	✓		
'Verslingerd aan meer dan een spel', CVO	Onderzoek naar aard en omvang kansspelverslaving. Methoden: bevolkingsonderzoek (telefonische interviews, schriftelijk en via internet, N=5575) en face-to-face interviews met circa 400 spelers	2005	✓	✓	✓		✓
'Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland 2004', TNS Nipo	Onderzoek naar aard en omvang deelname aan buitenlandse kansspelen. Methode: survey	2004					✓
Verispect-onderzoek naar tabakzaken	Onderzoek naar incidentie illegale lotto en toto in tabakzaken. Methode: bezoek aan alle tabakzaken in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht	2006-7			✓		

Onderzoek en uitvoerder	Doel en methoden	Jaar van publicatie	Fysieke kansspelen			Gok-zuilen	Internet-kansspelen
			Bingo	Poker	Lotto/toto		
'Een spel met grenzen: de Nederlandse Casinomarkt', Research voor Beleid	Onderzoek naar omvang en inrichting casinomarkt en behoefte aan uitbreiding legale aanbod. Methode: enquête onder 2.000 huishoudens en interviews met deskundigen	2002		✓			
'Kansspelen via internet', KLPD, groep Digitaal Rechercheren	Onderzoek naar aard en omvang illegale kansspelen via internet. Methode: analyse internetsites m.b.v. zoekmachine	2003					✓

Tabel A.1: overzicht van de onderzoeken en de typen kansspel waarop het onderzoek is gericht

## B Registraties en overige gegevensbronnen

### **Registraties in het kader van handhaving**

#### *Registraties Verispect*

1 Verispect controleert de speelautomaten in de horeca en speelhallen. Over een periode van drie jaar controleren zij alle 28.000 horecalocaties (10.000 per jaar), en zij controleren alle 275 speelhallen. Als zij daarbij illegale kansspelen tegenkomen, dan registreren zij dat en melden zij de zaak bij het Projectbureau Kansspelen. Het betreft vooral gokzuilen (inclusief de laatste tijd voetbalzuilen), lotto en toto en incidenteel bingo en poker. De registraties maken melding van de locatie, de horeca-exploitant, (bij gokzuilen) aantal en soort gokzuilen. De registraties bevatten geen informatie over de exploitant van het spel en geen informatie over de spelers.

#### *Rechtzaken aangespannen door legale aanbieders*

2 De Lotto spant rechtzaken aan tegen illegale exploitanten van lotto en toto op internet. Een voorbeeld is de rechtzaak tegen Ladbrokes met een eindvonnis in 2005. Sinds 2002 zijn er ongeveer 16 vonnissen geweest. Ook andere legale aanbieders zoals de Stichting Nederlandse Exploitatie Staatsloterij (SENS) spannen rechtzaken aan. De vonnissen bevatten een beperkt aantal gegevens over de exploitanten, maar doorgaans geen informatie over bijvoorbeeld de omzet van illegale kansspelen of het aantal spelers.

#### *BedrijfsProcessenSysteem (BPS) van de politie*

3 In het BPS worden alle zaken rond overtredingen en misdrijven vastgelegd. Als individuen betrapt worden op het spelen van een illegaal kansspel, dan worden zij in principe gehoord en krijgen zij een waarschuwing. Die waarschuwing wordt vastgelegd in het BPS. Een speler die een tweede keer wordt gepakt krijgt een boete, maar dat gebeurt slechts incidenteel. De systemen van de verschillende politieregio's zijn niet gekoppeld.

#### *Registraties Belastingdienst (Projectgroep Joker)*

4 De Belastingdienst (Projectgroep Joker) bewaart dossiers van alle zaken waarbij men betrokken is (geweest). Het gaat om poker, casino's en sinds 2006 bingo. Opgemerkt dient te worden dat de illegale casino's dankzij handhavingacties eigenlijk niet meer voorkomen. De dossiers zijn ingedeeld naar plaats en zijn zowel op papier als elektronisch (Excel-spreadsheets).

#### *Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.)*

5 Stichting Meld Misdaad Anoniem (M.) exploiteert een meldlijn waarbij burgers kunnen bellen met informatie over misdrijven waaronder illegale kansspelen. M. geeft deze informatie door aan de politie en andere (opsporings)instanties waaronder de Belastingdienst (Projectgroep Joker). De waarde van deze informatie is niet groot; vaak betreft het onterechte meldingen.

#### *Webscan van Holland Casino*

6 Holland Casino speurt het internet af naar gevallen waar er inbreuk wordt gemaakt op het intellectuele eigendom van de naam Holland Casino. Gevonden sites worden aangeschreven met het verzoek om de sitenaam te veranderen. Vaak wordt er 'per ongeluk' inbreuk gemaakt op de naam Holland Casino. De aanbieder van de illegale site verandert de naam dan meestal snel of verwijdt de site. Het komt voor dat een aanbieder meerdere malen, vanwege meerdere sites, wordt aangeschreven.

### **Overige registraties**

#### *Registraties GGZ*

7 De verslavingszorg registreert gegevens van hun cliënten, uitgesplitst naar soort verslaving (gokken, alcohol, et cetera). Dit geeft een beeld van kenmerken van gokverslaafden, bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, etniciteit en regionale spreiding. Deze gegevens worden landelijk bijgehouden in het LADIS-systeem. Er is geen uitsplitsing naar type spel, en zo is het niet mogelijk om bijvoorbeeld te zien welke gokverslaafden internetkansspelen spelen. De zelfhulporganisatie voor gokverslaafden Agog registreert geen gegevens van de deelnemers. Gegevens over gokverslaafden kunnen niet direct vertaald worden naar gegevens over spelers; volgens Agog verschilt de mate waarin gokverslaving optreedt per type spel.

#### *Kamer van Koophandel*

8 Uit een onderzoek van Jan Bouwmeester is gebleken dat illegale casino's vaak bij de Kamer van Koophandel (KvK) als gezelligheidsverenigingen zijn geregistreerd. In het Handelsregister van de KvK worden de naam van de exploitant, de adresgegevens en het aantal medewerkers geregistreerd. Om te bepalen of er sprake is van een exploitant van illegale kansspelen, moet bijvoorbeeld de lokale FIOD gevraagd worden om verder onderzoek te doen.



### *LexisNexis*

9 Het bedrijf LexisNexis biedt online toegang tot de archieven van vrijwel alle Nederlandstalige regionale en lokale dagbladen en artikelen uit opinie- en vakbladen. Zij hebben ook een geavanceerd zoekprogramma. LexisNexis kan gebruikt worden om op meldingen van illegale kansspelen te zoeken, en wordt als zodanig gebruikt door Projectgroep Joker.

### *Consu-wijzer*

10 Consu-wijzer is een informatieloket van Consumentenautoriteit, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Opta). Via Consu-wijzer kunnen burgers klagen over bedrijven. Afhankelijk van het onderwerp van klacht wordt de klacht doorgespeeld aan de Consumentenautoriteit, NMa of Opta. De waarde van de klachtregistratie is voor wat betreft het in kaart brengen van de aard en omvang van illegale kansspelen niet groot. Ook bij dit meldpunt is er soms sprake van onjuiste of onvolledige meldingen.

### *BRS van Holland Casino*

11 Holland Casino houdt in een Bezoekers Registratiesysteem (BRS) bij wie Holland Casino bezoekt. Hierin staan onder andere paspoortgegevens, maar ook bezoekersfrequentie. De deelname aan spellen wordt niet geregistreerd. Het BRS is voor alle casino's direct toegankelijk. Dit systeem registreert per definitie enkel legale spelers en is daarom niet direct van nut voor de bepaling van de aard en omvang van illegale kansspelen.

12 Het BRS/Holland Casino kan wel voor de volgende methoden worden gebruikt: a) Gegevens van Holland Casino kunnen wel helpen bij het opstellen van modellen voor bijvoorbeeld het berekenen van de opbrengst per speeltafel, en b) Het BRS bestand bestaat per definitie mensen die affiniteit of nieuwsgierigheid hebben naar kansspelen. Deze mensen zouden specifiek voor een enquête benaderd kunnen worden (hoewel opgemerkt dient te worden dat een enquête onder bezoekers van Holland Casino in het onderzoek 'het Gezicht van poker' een uitzonderlijk lage respons van 9% behaalde).

#### *OASE van Holland Casino*

I3 In OASE van Holland Casino worden incidenten geregistreerd. Deze incidenten kunnen, als er een directe link is met een bezoeker, worden gekoppeld aan het BRS. Incidenten kunnen bijvoorbeeld ook meldingen zijn van bezoekers over illegale casino's. Hiervoor is een aparte registratiecode aangemaakt. Deze code is in de afgelopen jaren slechts enkele keren gebruikt. Gezien de frequentie van deze meldingen, de sterke afhankelijkheid van de meldingen van de ruchtbaarheid die bezoekers geven aan illegale casino's, de bereidbaarheid van medewerkers om deze meldingen in OASE op te nemen, is deze bron weinig bruikbaar.

#### *CRM van Holland Casino*

I4 Holland Casino houdt ook een Customer Relationship Management (CRM)-systeem bij. Dit systeem wordt gebruikt voor commerciële doeleinden als direct mail. Dit systeem geeft geen directe informatie over illegale spelers.

#### *VNG-vragenregistratie*

I5 Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) ontvangt onder andere vragen van gemeenten over het toepassen van de kansspelwet. Deze vragen kunnen worden geteld. Het is echter onbekend in hoeveel procent van de gevallen gemeenten vragen doorspelen aan de VNG en wat er uiteindelijk met het advies van de VNG wordt gedaan.

## **Media**

#### *Internetsitesaanbieders*

I6 Niet alleen de aanbieders van internetspelen maar ook aanbieders van fysieke spelen adverteren op internet. De mate waarin die laatste groep op internet adverteert fluctueert in de tijd en hangt af van de mate van openheid. De internetsites geven informatie over de naam waaronder de exploitant functioneert, de organisatie die de site heeft geregistreerd en de server waarop de site staat (via de 'who is'-functie). Op de site staat vaak informatie over de inleg en het winstbedrag. De internetsites kunnen dus gebruikt worden om informatie over de exploitanten en het spel te verzamelen maar niet over de spelers.

### Lokale kranten

17 Met name voor commerciële bingo worden advertenties geplaatst in lokale kranten. De advertenties bevatten informatie over de locatie, de frequentie van de bingosessies en soms ook het prijsgeld. Een advertentieanalyse maakte onderdeel uit van het onderzoek 'Verkeerd gokken' (Regioplan, 2001).

## Informanten

### Taxichauffeurs

18 Taxichauffeurs weten veel van het gebied waarin zij rijden. Het is waarschijnlijk dat taxichauffeurs weten op welke plekken fysieke illegale kansspelen worden aangeboden. Kanttekening hierbij is dat het onbekend is of een taxichauffeur informatie over illegale kansspelen makkelijk deelt via een enquête, een interview of een undercoveronderzoeker.

### Journalisten

19 Kranten en televisieprogramma's (met name Zembla/NOVA, Opgelicht en Radar) maken met enige regelmaat melding van aanbieders of gedupeerden van illegale kansspelen. Dit betekent dat er journalisten zijn die zich in dit onderwerp hebben verdiept.

### (Eigenaren van) Wijkgebouwen

20 Uit interviews en uit eerder onderzoek blijkt dat bingo's regelmatig worden gehouden in buurthuizen en zalencentra. Op deze locaties kan dit worden geïnventariseerd.

### Gemeenten

21 Gemeenten hebben een beeld van de aard en omvang van de illegale kansspelen in hun gemeente. Het beeld dat een gemeente heeft is sterk afhankelijk van de a) lokale media-aandacht, b) lokale politieke aandacht, c) hoeveelheid lokale aanbieders en d) lokale handhaving.

Gegevensbron	Bingo	Poker	Lotto/toto	Gokzuilen	Internet
Registraties Verispect			✓	✓	
Rechtzaken legale aanbieders					✓
BPS (politie)	✓	✓	✓	✓	✓
Registraties Belastingdienst	✓	✓			

Gegevensbron	Bingo	Poker	Lotto/toto	Gokzuilen	Internet
Meld Misdad Anoniem (M.)	✓	✓	✓	✓	✓
Webscan Holland Casino					✓
Registraties GGZ	✓	✓	✓	✓	✓
Kamer van Koophandel	✓	✓		✓	✓
LexisNexis	✓	✓	✓	✓	✓
Consu-wijzer	✓	✓	✓	✓	✓
BRS Holland Casino		✓			
OASE Holland Casino		✓			
CRM Holland Casino		✓			
VNG-vragenregistratie	✓	✓	✓	✓	
Internetsitesaanbieders	✓	✓			✓
Lokale kranten	✓				
Taxichauffeurs	✓	✓	✓		
Journalisten	✓	✓	✓		
Eigenaren wijkgebouwen	✓	✓	✓		
Gemeenten	✓	✓	✓	✓	

Tabel B.1: per gegevensbron de typen kansspel

## C Onderzoeksmethoden voor illegale kansspelen

1 In deze bijlage zijn mogelijke onderzoeksmethoden opgenomen voor onderzoek naar illegale kansspelen. Het betreft zowel geschikte methoden als methoden die als niet-geschikt zijn beoordeeld.

### **Vangst-hervangstmethode voor schatting aantal aanbieders op internet**

2 De omvang van het aanbieden van illegale kansspelen is - door de illegaliteit van deze activiteit - lastig te schatten. Dit betekent bijvoorbeeld dat er niet een databestand bestaat met daarin alle aanbieders of alleen illegale aanbieders van kansspelen. Aanbieders van illegale kansspelen vormen een verborgen populatie zonder steekproefkader. Om toch een schatting te kunnen maken van een verborgen populatie kan de vangst-hervangstmethode op basis van gekoppelde registraties worden toegepast (Sikkel, Van der Heijden en Van Gils, 2006, Van Imhoff et al, 2001).

3 Bij de vangst-hervangstmethode op basis van gekoppelde registraties wordt uit verschillende databestanden een steekproef getrokken. Door de verschillende steekproeven met elkaar te koppelen kun je vaststellen wie er in elk van de bestanden voorkomt. Aan de hand van deze gegevens kan een schatting worden gemaakt van wie er niet in de steekproeven voorkomt. Met deze gegevens kan de totale populatie worden geschat.

4 De vangst-hervangstmethode biedt mogelijkheden tot omvangschattingen voor illegale aanbieders van internetspelen. De door verschillende zoekmachines aangetroffen documenten vormen in dat geval de verschillende 'databestanden'. De illegale internetaanbieders bieden zich per definitie via internet aan. Via verschillende zoekmachines kunnen, met het invoeren van trefwoorden, lijsten van gevonden documenten worden verkregen. Door het vergelijken van de lijsten met elkaar kan er worden vastgesteld welke illegale internet aanbieders in welke zoekmachine(s) voorkomen. Aan de hand hiervan kan worden geschat hoeveel illegale aanbieders niet in de lijsten terecht zijn gekomen.

5 Deze toepassing van de vangst-hervangstmethode is niet geschikt voor 'fysieke' illegale kansspelen. Hoewel poker, en in mindere mate bingo, op internet worden geadverteerd, is de mate waarin wordt geadverteerd veel sterker afhankelijk van het (regionale) handhavingsbeleid op deze spelen. Zo is uit interviews gebleken dat het aantal adverteerders van pokerwedstrijden gedurende 2007 minder is geworden. Dit wordt door geïnterviewden gekoppeld aan versterkte handhaving.

## Grootschalig survey voor de schatting van deelnemers aan illegale kansspelen

6 Het schatten van deelname aan kansspelen kan in principe via een grootschalige survey. Deze methode is eerder al toegepast en kan mondeling via telefonische interviews of schriftelijk (Motivaction 2004, 2005, 2007 en CVO 2005). Om te bepalen of een survey een goede methode is, moet bij benadering de prevalentie van deelname aan illegale kansspelen bekend zijn. Immers, bij een lage prevalentie zijn bij de surveymethode grote steekproeven nodig, en dit maakt deze methode behoorlijk duur. De surveymethode is vooral bruikbaar indien de prevalentie groot genoeg is. Men moet hier denken aan minimaal 10 %. Wat is momenteel bekend?

- (a) 87% van de Nederlandse bevolking speelt kansspelen (dus ook legale) en 0,3% van de Nederlandse bevolking heeft een verslaving aan een kansspel (CVO, 2005).
- (b) Deelname aan illegale internetkansspelen komt voor bij 4,5% van de internetgebruikers (Motivaction, 2007).
- (c) Bepaalde kansspelen worden vaker door bepaalde subpopulaties in de Nederlandse bevolking gespeeld (Regioplan, 2001). Uit dit onderzoek is gebleken dat bingospelers in twee subpopulaties te vinden zijn: a) onder middelbare vrouwen, in het midden en oosten van het land, uit lager sociaaleconomische klasse, en b) onder Surinaamse en Antilliaanse gemeenschap in Amsterdam. Lotto/totospelers zijn te vinden in grote steden, jonge/middelbare mannen uit lagere sociaaleconomische klasse. En pokerspelers zijn vaak jongere mannen. Het beeld uit het onderzoek wordt bevestigd in de interviews (al is niet helemaal duidelijk of de geïnterviewden hun beeld hebben gevormd door de praktijk of door het Regioplan-onderzoek).

7 Omdat de verschillende illegaal aangeboden kansspelen hun 'eigen' populatie kennen, is het aan te raden om een survey over deze kansspelen gestratificeerd uit te zetten, waarbij de steekproefgrootte relatief hoger is in een specifieke subpopulatie waarin de prevalentie groter is. Op deze manier komt men tegemoet aan de eis van een hoge prevalentie.

8 Ook de methode van survey uitzetten moet aangepast worden aan de specifieke subpopulatie. Het is, gezien de aard van de subpopulaties, waarschijnlijk dat een internetenquête betere resultaten onder pokerspelers, dan onder bingospelers oplevert.

### *Randomized response*

9 Bij het toepassen van een survey als onderzoeksmethode moet de sociale wenselijkheid met betrekking tot deelname aan illegale kansspelen worden vastgesteld. Met sociale wenselijkheid wordt bedoeld dat het antwoord van respondenten medebepaald wordt door wat zij (bewust of onbewust) denken dat een goed antwoord is op de vraag. In de genoemde onderzoeken waar een survey is toegepast, is niet onderzocht of sociale wenselijkheid op het gebied van deelname aan illegale kansspelen meespeelt. Indien sociale wenselijkheid een rol speelt, dan kan deze worden ondervangen door gebruik van de randomized responsetechniek (Sikkel, Van der Heijden en Van Gils, 2006). De techniek laat antwoorden op gevoelige vragen mede door een kans bepalen. De randomized responsetechniek is minder gevoelig dan directe bevraging voor sociaal wenselijke antwoorden en levert daarom een meer valide schatting voor de werkelijke omvang. Door in een split-run onderzoek de directe bevragingmethode naast de randomized response-methode te gebruiken kan worden vastgesteld in hoeverre sociale wenselijkheid een rol speelt. Als blijkt dat er sprake is van sociale wenselijkheid op het gebied van deelname aan illegale kansspelen, dat moet de randomized response techniek bij alle surveys worden toegepast.

### **Random spot check method**

10 Deze methode wordt gebruikt in de antropologie om tot schattingen te komen van de tijd die een 'native' aan een activiteit besteedt, maar deze methode is ook in de context van illegale kansspelen bruikbaar. De methode kan gebruikt worden om het aantal spelers op een gokzuil te schatten. Bij een controle van een gokzuil wordt de volgende informatie geregistreerd:

- (a) Zit er een speler op de gokzuil (ja/nee)?
- (b) De dag en het uur van de meting.

11 Met de 'random spot check method' kunnen deze gegevens gebruikt worden om het aantal speelsessies (bijvoorbeeld in een jaar) voor de populatie als geheel te schatten. Kern van de schatting is dat, indien bij de 20 gokzuilen die je bezoekt tussen 18.00 en 19.00 uur er aan 10 wordt gespeeld, je aanneemt dat er op  $(20/10 \times 100 = )$  50 % van de gokzuilen tussen 18.00 en 19.00 uur wordt gespeeld.

## **Sneeuwbalmethode**

12 De sneeuwbalmethode kan worden toegepast als er geen steekproefkader is (Sikkel, Van der Heijden en Van Gils, 2006). In de methode wordt er gestart met een kleine startsteekproef. Vervolgens wordt er een vervolgsteeekproef getrokken uit het netwerk van de personen in die startsteekproef. Deze stap kan meerdere keren worden herhaald. De sneeuwbalmethode kan gebruikt worden om een steekproef te krijgen van illegale gokkers. Via hulpverleningsinstanties kan de eerste kleine steekproef worden getrokken uit een populatie illegale kansspelers met een gokverslaving. Vervolgens kan een steekproef getrokken worden uit hun netwerk enzovoort. Deze sneeuwbalsteekproef kan gebruikt worden om informatie te verzamelen over de spelers, maar ook over de exploitanten en locaties van de kansspelen die minder in de openbaarheid opereren (bijvoorbeeld lotto, toto).

13 Sneeuwbalsteekproeven zijn aantrekkelijk vanwege hun grote mate van uitvoerbaarheid bij moeilijk te onderzoeken populaties zoals prostituees en drugsverslaafden. Daarbij is de focus van het onderzoek echter in de regel op de inhoudelijke problematiek bij deze populaties, dat wil zeggen kwalitatieve gegevens. Toch behoort ook het schatten van de omvang van verborgen populaties tot de mogelijkheden, mits deze populaties voldoende zichtbaar zijn (zodat hun persoonlijke netwerk voldoende groot is) en zij geen sterke reden hebben om anoniem te blijven (zodat hun bekenden hen voor het onderzoek willen opgeven). Indien onder zeer gereguleerde omstandigheden wordt getrokken, kan men op basis van de resultaten een omvangschatting doen.

## **Onderzoek in een beperkt aantal gemeenten**

14 In de offerteaanvraag is de volgende suggestie gedaan: "Ook dient in deze fase te worden verkend of het mogelijk is om door middel van een korte, intensieve studie (in enkele steden) een beeld van de illegale kansspelen te krijgen dat naar landelijk niveau kan worden geëxtrapoléerd." Wij zijn van mening dat een dergelijke aanpak op basis van enkele (2 à 4) steden niet mogelijk is. Er lijken grote verschillen te zijn tussen gemeenten in de mate waarin illegale kansspelen optreden. Deze verschillen zijn misschien deels te verklaren door de samenstelling van de inwoners van gemeenten (aanwezigheid van bevolkingsgroepen waarin relatief veel wordt gegokt) en regionale spreiding (veel bingo in het zuiden van Nederland). Maar de verschillen lijken sterk te worden beïnvloed door het beleid van de gemeente - de mate waarin handhaving plaatsvindt of gedoogd wordt - en historie. De grote verschillen tussen de vier grote steden in de mate waarin illegale toto en lotto optreedt in tabakzaken (zie het onderzoek van Verispect) onderstreept de gevaren van een extrapolatie op basis van enkele steden.



15 Als een grotere steekproef van gemeenten wordt genomen dan is een dergelijke aanpak wel mogelijk. De aard en omvang van illegale kansspelen in deze gemeenten wordt intensief onderzocht. Tegelijkertijd worden gegevens over kenmerken van de gemeenten verzameld die relevant geacht worden voor bijvoorbeeld de mate van handhaving en dus de incidentie van illegale kansspelen. Deze kenmerken worden ook verzameld voor de overige gemeenten die niet in de steekproef zitten. Met behulp van de multivariate indicator method wordt vervolgens de incidentie van illegale kansspelen in deze overige gemeenten geschat op basis van hun kenmerken. Deze methode wordt gebruikt voor de schatting van de incidentie van drugsgebruik in Nederland (Drug Situation 2006 in the Netherlands, report to the EMCDDA, Trimbos Instituut).



## D Juridische Kader Wet op de kansspelen

### **Begripsbepaling**

1 Er is sprake van een kansspel, indien de winnaar van het spel wordt aangewezen door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen invloed kunnen uitoefenen (tenzij daarvoor ingevolge de Wet op de kansspelen (Wok) een vergunning is verleend). Zo is een loterij wel een kansspel, aangezien het lot immers beslissend is. Als de deelnemer een overwegende invloed kan uitoefenen op het spel, is er geen sprake van een kansspel, maar van een jureerbare prestatie.

2 Het kansspelbeleid heeft tot doel: het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

### **Legaal en illegaal aanbod**

3 Voor sommige kansspelen geldt dat zij krachtens de Wok verboden zijn als kansspel op zich en dus illegaal zijn (denk aan het piramidespel) en voor sommige kansspelen geldt dat zij legaal zijn, mits zij aan bepaalde eisen voldoen. Je kunt hierbij denken aan op welke wijze en door wie het kansspel wordt aangeboden.

4 Op grond van artikel 1 van de Wok is het verboden zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen. (Onderdeel van de vergunningsprocedure kan zijn een verklaring van geen bezwaar van de minister van Justitie of gemeente (College).

5 Op gelegenheden die noch voor het publiek zijn opengesteld, noch bedrijfsmatig worden gegeven, is de Wok echter niet van toepassing. In alle andere gevallen is een vergunning nodig.

6 De term "niet voor het publiek opengesteld" heeft betrekking op een groep mensen waar-tussen een relatie of een bijzondere betrekking bestaat, anders dan de wens om een kansspel te beoefenen (HR 13 november 1990, NJ 1991/278). Voorbeelden hiervan zijn leden van een gezin, een familie of een studentenvereniging. Van het bedrijfsmatig organiseren van een kansspel is sprake als dit geregeld en stelselmatig gebeurt. Het al dan niet aanwezig zijn van een winst-merk is niet van belang. (HR 13 november 1999, NJ 1991/278). Een sportvereniging die bijvoorbeeld tweewekelijks een bingoavond organiseert, handelt bedrijfsmatig.

7 De Wok voorziet in monopolies voor het organiseren van een staatsloterij, een instantloterij, een lotto, sportprijsvragen, een totalisator en speelcasino's. Voorts zijn er drie semi-permanente vergunningen verleend voor het organiseren van goede doelenloterijen. Er zijn in Nederland landelijk acht vergunninghouders actief, elk met hun eigen kansspelaanbod en doelgroep. De acht vergunninghouders dienen zich ook te houden aan de gedrags- en reclamecode kansspelen.

Naam	Bevoegde instantie	Vindplaats Wok	Eisen aan organisatie en kansspel	Toegestaan; legaal of illegaal
Klein kansspel, zoals bingo	Vereniging	Artikel 7c	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De vereniging moet ten minste drie jaar bestaan</li> <li>– Het doel van bingo moet ten bate zijn van het algemeen belang</li> <li>– De waarde van de prijzen mag per spelronde niet meer bedragen dan € 400,- en per bijeenkomst niet meer dan € 1.550,-<sup>5</sup></li> <li>– 14 dagen voor de bijeenkomst moet een mededeling aan burgemeesters en wethouders (B&amp;W) worden gedaan</li> </ul>	Legaal (mits voldaan is aan de eisen die aan een klein kansspel worden gesteld), tenzij B&W de zodanige bijeenkomst verboden heeft (zie artikel 7c, lid 3 Wok)
Casinospelen	Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland, handelend onder de naam Holland Casino	Artikel 27 h Wok	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De eisen met betrekking tot casinospelen hebben ook betrekking op poker, want poker is ook een kansspel en casinospel (volgens een arrest van de Hoge Raad van 3 maart 1998 (NJ 1999/59))</li> <li>– Tot het organiseren van casinospelen kan uitsluitend een vergunning worden verleend aan één rechtspersoon. De vergunninghouder is de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland, handelend onder de naam Holland Casino</li> <li>– Het is wettelijk niet toegestaan dat anderen dan het Holland Casino casinospelen organiseren</li> </ul>	

<sup>5</sup> Tot 1 januari 2008 waren de bedragen € 350,- per spelronde en € 1.400,- per bijeenkomst.

Naam	Bevoegde instantie	Vindplaats Wok	Eisen aan organisatie en kansspel	Toegestaan; legaal of illegaal
Staatsloterij	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij	Titel II Wok	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tot het organiseren van de staatsloterij kan uitsluitend een vergunning worden verleend aan één rechtspersoon. De vergunninghouder is de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij</li> <li>– Het is wettelijk niet toegestaan dat anderen dan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij een staatsloterij organiseren</li> </ul>	
Instantloterij	Stichting de Nationale Sporttotalisator	Titel IIa Wok	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tot het organiseren van de Instantloterij kan uitsluitend een vergunning worden verleend aan één rechtspersoon. De vergunninghouder is de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij</li> <li>– Het is wettelijk niet toegestaan dat anderen dan de Stichting de Nationale Sporttotalisator een Instantloterij organiseren</li> <li>– Op grond van artikel 16 van de Wet op de kansspelen is de Nationale Sporttotalisator ook als enige rechtspersoon bevoegd tot het organiseren van sportprijsvragen</li> </ul>	
Goede doelenloterij	Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Loterij	Artikel 3 Wok	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er worden geen nieuwe vergunningen voor goede doelen loterijen verleend. Dit op grond van het restrictieve beleid</li> <li>– Het is wettelijk niet toegestaan dat anderen dan de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Loterij goede doelen loterijen organiseren</li> </ul>	

Naam	Bevoegde instantie	Vindplaats Wok	Eisen aan organisatie en kansspel	Toegestaan; legaal of illegaal
Incidentele loterijen en prijsvragen		Artikel 3 of artikel 28 van de Wok	Loterijen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Het doel van de actie moet een algemeen belang zijn</li> <li>– De afdracht aan het gekozen doel moet ten minste 50% van de opbrengst van de verkochte loten bedragen</li> <li>– De vergunning voor een incidentele loterij is maximaal 6 maanden geldig</li> <li>– Er mogen maximaal 13 trekkingen plaatsvinden</li> </ul> Prijsvragen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Het doel moet ten bate zijn van het algemeen belang</li> <li>– De te verrichten prestatie moet van wetenschappelijk, kunstzinnige of technische aard zijn</li> <li>– De uitgelofde prijs mag niet meer dan € 2.300,- bedragen</li> <li>– De afdracht aan het gekozen doel moet ten minste 50% van de opbrengst van de verkochte loten bedragen</li> </ul>	
Wedden op paarden (Totalisator)	Scientific Games Racing B.V.	Artikel 24 Wok	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tot het organiseren van een totalisator kan uitsluitend een vergunning worden verleend aan één rechtspersoon. De vergunninghouder is Scientific Games Racing B.V.</li> <li>– Het is wettelijk niet toegestaan dat anderen dan de vergunninghouder is Scientific Games Racing B.V. een totalisator organiseren</li> </ul>	

Naam	Bevoegde instantie	Vindplaats Wok	Eisen aan organisatie en kansspel	Toegestaan; legaal of illegaal
Promotionele kansspelen			<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Wet op de kansspelen voorziet niet in vergunningverlening voor promotionele kansspelen</li> </ul> <p>De Gedragscode Promotionele Kansspelen voorziet hier echter wel in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Promotionele kansspelen mogen uitsluitend ter promotie van een product, dienst of organisatie dienen en mogen niet als een zelfstandige activiteit worden aangeboden</li> <li>– Een belangrijke voorwaarde is dat bij deelnemers alleen de communicatiekosten in rekening gebracht mogen worden. Alles wat meer wordt gevraagd, wordt beschouwd als inleg. Als er sprake is van inleg, is het kansspel verboden</li> </ul>	Legaal, mits voldaan wordt aan de Gedragscode
Aanbod van kansspelen via internet	De bestaande houders van een kansspelvergunning mogen gebruikmaken van internet of een ander medium om deelnemersbewijzen voor een kansspel te verkopen (e-commerce)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Op dit moment voorziet de Wet op de kansspelen niet in vergunningverlening voor het organiseren van kansspelen via het internet</li> <li>– het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen strekt er toe via het internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan</li> <li>– voor het aanbieden van kansspelen geldt de algemene regel. namelijk dat het verboden is kansspelen aan te bieden of te bevorderen zonder vergunning</li> </ul>	Illegaal, op dit moment biedt het gesloten systeem van de Wet op de kansspelen geen mogelijkheid kansspelen via internet aan te bieden

Tabel D.1: voorbeelden van kansspelen



### *Europees perspectief*

8 Buitenlandse vennootschappen zonder vergunning moeten kansspelsites voor Nederlandse ingezetenen ontoegankelijk maken. De Nederlandse overheid is van mening dat deze beperking niet in strijd is met het vrije verkeer van diensten, omdat deze beperking op grond van de verdrag-excepties van artikel 45 van het EG-verdrag toelaatbaar is, indien deze hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang.

9 Als zodanig zijn volgens het Hof C-275/92 (Schindler), C-124/97 (Läärä), C-67/98 (Zenatti), C-6/01 (Anomar), C-243/01 (Gambelli), C-338/04, C-359/04) aan te merken: redenen die verband houden met de consumentenbescherming (tegengaan van verslaving, verkwisting en individueel winstbejag) en met de bescherming van de maatschappelijke orde (fraudebestrijding, tegengaan criminaliteit).

### **Internet**

10 Het aanbieden van kansspelen via internet is verboden. De bestaande houders van een kansspelvergunning mogen wel gebruikmaken van internet of een ander medium om deelnemersbewijzen voor een kansspel te verkopen (e-commerce). Aan een aanbieder, namelijk het Holland Casino, is het toegestaan via internet tijdelijk kansspelen te organiseren (Proef aanbieden van kansspelen via internet is op 20 september 2006 aangenomen door de Tweede Kamer). In de nieuwe Wok zal het aanbieden van kansspelen via internet worden geregeld.

### **Promotionele kansspelen**

11 In de Gedragscode Promotionele Kansspelen is (als uitzondering op de Wok) vastgelegd dat kansspelen die dienen ter promotie van een product of een dienst wél zijn toegestaan. Hieraan zijn wel strikte voorwaarden verbonden. Een belangrijke voorwaarde is dat bij deelnemers alleen de communicatiekosten in rekening gebracht mogen worden. Alles wat meer wordt gevraagd, wordt beschouwd als inleg. Als er sprake is van inleg, is het kansspel verboden.

12 In de eerste helft van 2006 zijn RTL en SBS meermalen door het ministerie van justitie gewaarschuwd dat zij de Wok overtreden en dat de 'belspellen' niet onder de uitzondering van de Gedragscode vallen en dat zij daarom moesten stoppen met het uitzenden. In een toenemend aantal gevallen was er sprake van meer dan gebruikelijke communicatiekosten en een verkapte vorm van inleg, hoge prijzen en onduidelijke voorwaarden.

## Wetswijziging Wet op de kansspelen

13 Met de wetswijziging (algehele herziening van de Wet op de kansspelen) worden diverse doelen nagestreefd, zo blijkt uit de vijfde voortgangsrapportage kansspelen van de Minister van Justitie (TK 24 557).

*“Enerzijds gaat het om de modernisering van de wet, die in 1964 is ingevoerd en sindsdien vele malen is gewijzigd. Mede daardoor is de regelgeving inconsistent en minder toegankelijk geworden en voor kansspelaanbieders, consumenten en overheid moeilijk te hanteren. Anderzijds wordt met de herziening de uitwerking van een aantal beleidsvoornemens, zoals beschreven in de tweede voortgangsrapportage kansspelen (tevens kabinetsstandpunt) van 31 maart 2003, vastgelegd in regelgeving.”*

14 Het gaat onder andere om:

- (a) Het uniformeren van de vergunningvoorwaarden van kansspelaanbieders;
- (b) Het invoeren van een (model)verdeelsysteem voor kansspelopbrengsten;
- (c) Het reguleren van promotionele kansspelen;
- (d) De positionering en vormgeving van de kansspeltaken en het verbreden van het handhavings-instrumentarium.

15 In de nieuwe Wok zal, zoals gezegd, tevens het aanbieden van kansspelen via internet worden geregeld.

## E Literatuurlijst

*Non-respons en online panels. Een ongemakkelijke waarheid.* (2007) I. Stoop, *Stator*, Jaargang 8, nummer 1, pp 20-23.

Innovatief internetpanel van start. (2006) M. Das & A. Scherpenzeel, *Stator*, jaargang 7, nummer 4, pp 9-12.

Methoden voor de omvangschatting van verborgen populaties, met name illegalen. (2006) Van Sikkel, Van der Heijden, Van Gils, WODC rapport 243, onderzoek en beleid.

Registraties huiselijk geweld bekeken. Een vooronderzoek in het kader van vangst-hervangst-schattingen. (2007), J.M.M. Kuppens, P.G.M. van der Heijden, H.B. Ferwerda, Utrecht, Advies- en onderzoeksgroep Beke en Universiteit Utrecht.

Het aantal joden in Nederland anno 2000: een toepassing van alternatieve methoden om de omvang van niet-geregistreerde populaties te schatten. (2001), E. van Imhoff, A.C. Liefbroer, F. van Poppel, H. van Solinge, E. Dourleijn, *Bevolking en Gezin* 30, 3, pp 97-120.

Drug situation 2006 The Netherlands. Report to the EMCDDA (2007), Utrecht, Trimbos Instituut.

Kansspelen via nieuwe media 2007. Monitor betaalde interactieve internetkansspelen. (2007) B. Lambertz, J. van Leeuwen, B. van der Lelij, Amsterdam, Motivaction.

Het Gezicht van poker, onderzoek naar poker in Nederland (2007). J. Franssen, E. Koning, C. Kolar, Den Haag, B&A Consulting.

Verkeerd gokken. Oriënterend onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland (2001). M. Donker, F. van Gemert, G.H.J. Homburg, Den Haag/Amsterdam, Regioplan en Ernst & Young Forensic Services.

Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspel-problematiek in Nederland (2005). D. de Bruin, C. Meijerman, F. Leenders, R. Braam, Utrecht, CVO.

Deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland 2004. Een kwantitatief onderzoek (2004). L. Vermeer, D. de Graaff, Amsterdam, TNS-Nipo.

Toezicht Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2006. (2007), Delft, Verispect.

Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt (2002). A. Pemberton, A. Oostdijk, J. Wils, C. van der Werf, Leiden, Research voor Beleid.

KOI kansspelen via internet (2003). Driebergen, KLPD Groep Digitaal Rechercheren.

## F Begeleidingscommissie

I De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit de volgende leden:

- (a) De heer dr. F.W. Beijaard (ministerie van Justitie - WODC) - voorzitter;
- (b) Mevrouw K. Waanders (ministerie van Justitie - DSP) - lid;
- (c) De heer dr. ir. S.F. Kingma (VU - Faculteit der Sociale Wetenschappen) - lid;
- (d) De heer J.G.E. Bouwmeester (ministerie van Financiën - DG Belastingdienst) - lid.