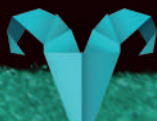




Anton van Wijk, Marjan Olfers & Wilco Heijlen

KAARTEN KEREN

Een onderzoek naar illegale kansspelen
in Nederland



verinorm

Kaarten keren

**Een onderzoek naar illegale kansspelen
in Nederland**

**Anton van Wijk
Marjan Olfers
Wilco Heijlen**

Colofon

In opdracht van

Nederlandse Loterij

Met medewerking van

Verinorm

Wouter Boshuis

Donny Buisman

Dominique Gimberg (opmaak omslag)

Jane Harinck

Myrna van Wijk

Dialogic

Robbin te Velde

Roma Bakhyshev

Flavio Micelli

Roos Jansen

Nick Jelacic

Ipsos

Sjoerd van Heck

Marierose Heineken - Van Dooren

Bureau Beke

Juno van Esseveldt

Opmaak binnenwerk

Persoonlijk Proefschrift, Utrecht

ISBN

978-90-831660-1-8

© 2022 Verinorm

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoudsopgave

Deel 1: Kern van het onderzoek	9
Voorwoord	10
Inleiding	11
1. Conclusies, implicaties en beschouwing	17
1.1 Methodologische aspecten	17
1.2 Speltechnisch en juridisch kader	19
1.3 Online kansspelen	21
1.4 Nederlandse bevolking	23
1.5 Profiel deelnemers illegale kansspelen en bedragen	25
1.6 Tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges	26
1.7 Illegaal gokken en andere vormen van criminaliteit	27
1.8 Implicaties	28
1.9 Beschouwing	
Deel 2: Onderbouwing	33
2. Kansspelen	35
2.1 Kansspelen	35
2.1.1 Het fenomeen kansspel en verschillende spelvormen	35
2.1.2 Typen kansspelen	37
2.2 Illegale kansspelen in Nederland, literatuur	37
2.2.1 Het begrip illegale kansspelen	38
2.2.2 Illegaal spelaanbod in Nederland (voor de inwerkingtreding van Koa)	38
2.2.3 Illegale online kansspelen: Onderzoek naar gokzuilen	40
2.2.4 Illegale offline kansspelen	41
2.3 Profielen van spelers	42
2.3.1 Motivatie van spelers om illegaal kansspelen te beoefenen	42
2.3.2 Consumentengedrag online gokkers	43
2.4 Relevante literatuur ten aanzien van een aantal risico's van kansspelen	43
2.4.1 Matchfixing in Nederland	43
2.4.2 (Andere) risico's in relatie tot kansspelen, witwassen	44
2.4.3 Kansspelen, minderjarigen en games met gokelementen	45
2.4.4 Gokverslaving	45
2.5 Wetgeving kansspelen	50
2.5.1 Europese regelgeving	51
2.5.2 Wet op de kansspelen (Wok)	51
2.5.3 Wet op de kansspelen (Wok) en het Nederlandse loterijenstelsel	51
2.5.4 Kansspelen op afstand (Koa)	53
2.5.5 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	55
2.5.6 Mediawet 2008	56
2.5.7 Toezichthouder: Kansspelautoriteit	56
2.6 Een blik op België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (Noordrijn-Westfalen)	57
2.6.1 België	57
2.6.2 Verenigd Koninkrijk	60
2.6.3 Duitsland en de deelstaat Noordrijn-Westfalen	63
2.7 Resume	64

3: Beleid en rechtspraak	67
3.1 Kansspelbeleid	67
3.1.1 Speerpunten van het beleid in Europa	67
3.1.2 Speerpunten van het beleid in Nederland	69
3.1.3 Stand van zaken vergunningsaanvragen	70
3.1.4 Handhavings- en boetebeleid illegale kansspelaanbieders	70
3.1.5 Beleid kansspelverslaving	72
3.1.6 Beleid reclame	73
3.2 Besluiten van de Ksa en rechtspraak	76
3.2.1 Sancties en boetebesluiten	76
3.2.2 Analyse rechtspraak	78
3.3 Resume	80
Bijlage 3.1 – Sanctiebesluiten	82
Bijlage 3.2 – Rechtspraak	98
 4: Online aanbod illegale kansspelen in Nederland	 117
4.1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek	118
4.2 Typering kansspelwebsites	122
4.2.1 Overzicht populatie kansspel(gerelateerde) websites	122
4.2.2 Nadere classificatie kansspel(gerelateerde) websites	123
4.3 Kansspelsites	126
4.3.1 Overzicht	126
4.3.2 Herkomst traffic en doorverwijzingen	128
4.3.3 Financiële waarde Nederlandse traffic kansspelsites	132
4.3.4 Verwijzingen naar kansspelsites vanuit andere websites	133
4.4 Doorverwijssites	135
4.5 Informatiesites	137
4.6 Eerste ontwikkelingen na opengaan markt	139
4.7 Algemene kenmerken web(gerelateerde) kansspelsites	141
4.8 Kansspelwebsites	143
4.9 Kenmerken vergelijkingssites	152
4.10 Resume	155
Bijlage 4.1 – Onderzoeksverantwoording	158
Bijlage 4.2 – Steekwoorden automatische selectie kansspelsites	163
Bijlage 4.3 – Kenmerken websites met relatie Nederlandse markt	164
 5: Nederlandse bevolking en illegale kansspelen	 169
5.1 Opzet en uitvoering van het onderzoek	169
5.2 Algemene gegevens bevolkingsonderzoek	170
5.3 (Il)legale kansspelen	174
5.3.1 Algemene gegevens en illegale kansspelen	174
5.3.2 Online sportweddenschappen	176
5.3.3 Online casinospelen	179
5.3.4 Offline sportweddenschappen	184
5.3.5 Gokzuilen	186
5.3.6 Loterijen	189
5.4 Groepen vergeleken	192
5.5 Resume	194
Bijlage 5.1 – Verantwoording bruto en netto steekproef	196
Bijlage 5.2 – Kwaliteitscontroles panel door Ipsos	198
Bijlage 5.3 – Verschillen gokkers	199
Bijlage 5.4 – Profiel deelnemers illegale kansspelen	203

6: Veldwerk bij tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges	207
6.1 Aanpak bezoeken tabakszaken	208
6.1.1 Twee onderzoeksgroepen	208
6.1.2 Aanpak veldwerk	209
6.2 Kwalificatie verschillende groepen	210
6.3 Nadere uitwerking van de tweedeling	212
6.3.1 Geen illegale kansspelproducten gevonden	212
6.3.1.1 Risicogroep	212
6.3.1.2 Steekproef groep	215
6.3.2 Illegale kansspelproducten gevonden	217
6.3.2.1 Risicogroep	217
6.3.2.2 Steekproef groep	219
6.4 Illegale gokproducten	221
6.5 Verdieping verkoop illegale kansspelen	223
6.5.1 Interview verkoper	223
6.5.2 Extra bezoeken tabakszaken	224
6.6 Resume: tabakszaken	227
6.7 Aanpak veldwerk koffiehuisen en shishalounges	227
6.7.1 De onderzoekers	228
6.7.2 Procedure	228
6.7.3 Observaties	229
6.8 Nadere indeling van koffiehuisen en shishalounges	229
6.8.1 Geen aanleiding voor illegale kansspelproducten	230
6.8.2 'Niet-pluizaken'	233
6.9 Reflectie door de veldwerkers	237
6.10 Resume koffiezaken en shishalounges	237
 7: Media-analyse	 241
7.1 Illegale kansspelen in de media	241
7.1.1 Algemene gegevens mediaberichtgeving	242
7.1.2 Ondernomen acties	244
7.1.3 Goklocatie	245
7.1.4 Type gokspel	247
7.1.5 Overige criminaliteit	248
7.2 Media-analyse koffiehuisen en shishalounges	250
7.2.1 Algemeen	250
7.2.2 Locaties	251
7.2.3 Handhaving	252
7.2.4 Gokspellen	253
7.2.5 Criminaliteit	255
7.3 Resume	256
 Literatuurlijst	 259



DEEL 1

Kern van het onderzoek

Voorwoord

In opdracht van Nederlandse Loterij (NLO) is vanuit diverse invalshoeken een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar illegale kansspelen in Nederland. Het onderzoek heeft relatief lang geduurd. COVID heeft op twee momenten roet in het eten gegooid. Het uitvoeren van veldonderzoek (bezoeken van locaties) is niet zinvol als de zaken dichtzitten. De Nederlandse bevolking bevragen op hun gokgedrag levert geen betrouwbare gegevens op als er een lockdown is. We hebben met andere woorden een geschikt moment, namelijk tussen de twee COVID-periodes, afgewacht om het onderzoek uit te voeren. We bedanken NLO voor hun geduld en vertrouwen in een goede afloop

Verder danken wij de medewerkers van Ipsos, Dialogic en Bureau Beke voor hun bijdragen aan dit onderzoek. Uiteraard zijn we de drie veldwerkers erkentelijk voor hun – soms spannende – onderzoeksactiviteiten in de koffiehuisen en shishalounges. Ze willen om begrijpelijke redenen anoniem blijven.

Tot slot zijn we de leden van de begeleidingscommissie dankbaar voor hun waardevolle suggesties bij eerdere versies van dit rapport: prof dr. Cyril Fijnaut (Tilburg University); prof. dr. Dike van Mheen (Tilburg University), prof. dr. Henk Elffers (VU/NSCR), prof. dr. Ruud Koning (Universiteit Groningen)¹. Het rapport is er beter van geworden. Dank!

Het onderzoeksteam

September 2022

¹ Wegens persoonlijke omstandigheden hebben niet alle leden van de commissie de eindversie van het rapport kunnen lezen.

Inleiding

Kansspelen zijn van alle tijden. Zo werd er drieduizend jaar voor Christus al met dobbelstenen gegokt en vonden er bij de Romeinen al loterijen plaats (Schwartz, 2013). Kansspelen zijn spellen waarbij het winnen of verliezen van geld of een bepaalde waarde in het economisch verkeer, afhankelijk is van het toeval.

Voor het organiseren van kansspelen in Nederland is een vergunning nodig. De overheid wil op deze manier de deelnemers aan kansspelen zoals casinospelen, bingo's en loterijen beschermen tegen verslaving en fraude. Daarnaast wil de overheid witwassen door illegale kansspelen voorkomen. Met het deelnemen aan illegale kansspelen wordt bedoeld: het spelen van kansspelen zowel online als offline, die zonder vergunning worden geëxploiteerd (Wilkinson, Vunderink & Van der Heijden, 2008). Deze kansspelen zijn dus verboden, tenzij dat via één van de bestaande vergunninghouders gebeurt, waaronder de zeven spelmerken van Nederlandse Loterij: Staatsloterij, Lotto, Eurojackpot, Miljoenenspel, Lucky Day, Krasloten en Toto (Nederlandse Loterij, z.d.). Van de voornoemde kansspelen, is Lotto B.V. de aanbieder voor het gokken op sportwedstrijden. Sinds oktober 2021 is hierin verandering gekomen. In 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (hierna: Koa) aan waardoor online kansspelbedrijven sinds oktober 2021 een vergunning kunnen krijgen. Met het oog op invoering van deze nieuwe wet is het voor Nederlandse Loterij interessant om te onderzoeken wat de huidige stand van zaken is van illegale kansspelen in Nederland. Door de aard en omvang te onderzoeken van illegale kansspelen voor de inwerkingtreding van de wet Kansspelen op afstand, vormen de resultaten een nulmeting en kunnen latere vervolgonderzoeken ontwikkelingen in de markt laten zien.

[Illegale aanbieders zijn kansspelaanbieders die het kansspelaanbod weliswaar richten op Nederland, maar niet over een Nederlandse kansspelvergunning beschikken.](#)

Homburg en Oranje (2009) onderscheidden in 2009, dus voor de inwerkingtreding van de wet Koa, vijf vormen van illegale kansspelen: internetkansspelen, poker (fysiek, niet via internet), gokzuilen, bingo en Lotto/Toto.² Internetkansspelen zijn volgens Homburg en Oranje (2009) in Nederland legaal in twee gevallen. Op de eerste plaats als het internet wordt gebruikt als een verkoopkanaal voor het aanbieden van fysieke kansspelproducten, zoals het verkopen van loten van bijvoorbeeld de Staatsloterij. De tweede mogelijkheid is het aanbieden van kansspelen via een website waarvoor een vergunning is verleend. Illegale internetkansspelen zijn dus volgens Homburg en Oranje (2009) kansspelen die via internet worden aangeboden zonder vergunning. Kenmerkend aan deze spellen is dat er na de inzet, op korte termijn gezien

2 We refereren naar een enigszins gedateerd onderzoek omdat ten tijde van ons onderzoek de recente studie naar illegale kansspelen van Breuer/Intraval nog niet beschikbaar was. Bingo wordt in ons onderzoek achterwege gelaten.

kan worden wat het resultaat is en vervolgens opnieuw geld ingezet kan worden. Voorbeelden van spellen zijn poker, loterijen, voetbalwedenschappen, blackjack, roulette etc.

Het spelen van verschillende fysieke (zogenaamde land-based) spellen, zoals bijvoorbeeld poker, is in principe eveneens illegaal, tenzij het spel geëxploiteerd wordt door een vergunde aanbieder zoals Holland Casino B.V. (Homburg & Oranje, 2009). Het kansspel poker wordt de laatste jaren steeds bekender, er wordt over geschreven in de media en het wordt uitgezonden op de televisie. Voorbeelden van locaties waar illegaal poker wordt gespeeld zijn veelal horecagelegenheden, verenigingen of in besloten kring. Homburg en Oranje (2009) noemen daarnaast Lotto/Toto bij de diverse vormen van kansspelen. Bij Lotto wordt een cijferreeks opgegeven en indien deze (gedeeltelijk) overeenkomt met de trekking, krijgt de deelnemer een prijs. Toto is gebaseerd op het voorspellen van de uitslagen van sportwedstrijden. De loten voor beide spelvormen worden onder meer verkocht bij tabaks- en gemakswinkels. Nederlandse Loterij beschikt over een vergunning om Lotto en Toto via deze verkoopkanalen aan te bieden. Er bestaan echter ook illegale varianten op deze spellen. Soms zijn er immers ook formulieren voor illegale loterijen en sportwedenschappen die gebruikmaken van Lotto en Toto van buitenlandse aanbieders te koop. Ook bestaat een parallelcircuit van 'zwarte' Lotto/Toto, waarbij het gaat om zelfgemaakte formulieren. Een aparte categorie van Toto zijn voetballijsten.

Verispect heeft in de registratie van gokzuilen in horecagelegenheden ook niet-officiële voetballijsten aangetroffen (Homburg & Oranje, 2009), het gaat dan om illegaal aanbod. Een gokzuil is een computersysteem waarop een speler kan deelnemen aan wedenschappen via een gokkast, laptop, tablet of smartphone. Er kan gewed worden op de uitslagen van sportwedstrijden (Homburg & Oranje, 2009; Spapens & Bruinsma, 2015). Veelal wordt er op locatie een internetverbinding aangelegd waarmee spelers op websites terechtkomen die via de normale, openbare verbinding niet bereikbaar zijn (Homburg & Oranje, 2009). Gokzuilen zijn met name te vinden in cafés (al dan niet met een vaste klantenkring), belwinkels, snackbars of andere horecagelegenheden. Ook worden Turkse koffie- en theehuizen, kapperszaken en kiosken genoemd (Homburg & Oranje, 2009; Spapens & Bruinsma, 2015). Voor de aanbieders zijn de gokzuilen een miljoenenbusiness. Het verschil tussen gokken via een gokzuil en een kansspelwebsite is dat de speler niet via een online betaalmogelijkheid geld inzet, maar contant bij de persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook ter plaatse uitgekeerd (Homburg & Oranje, 2009). Illegale kansspelen komen dus in verschillende vormen voor.

De Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) richt zich wat betreft de illegaliteit vooral op online kansspelaanbod en gokzuilen en geeft aan dat het aanbod van illegale loterijen relatief beperkt is, hoewel het ook mogelijk is dat een deel van het illegale aanbod zich onttrekt aan het toezicht. Er zijn op dit moment onvoldoende bruikbare gegevens voorhanden over de aard en omvang van het aanbod van kansspelen van de niet-vergunde kansspel-aanbieders. De onderzoeken zijn ofwel verouderd en/of onvoldoende representatief en/of er kleven andere bezwaren aan de onderzoeksmethodiek. Dit klemmt temeer als het gaat om concurrerend illegaal aanbod in relatie tot Nederlandse Loterij, omdat Nederlandse Loterij afdraagt aan de Nederlandse Staat

en verschillende goede doelen in Nederland. Immers, het kansspelaanbod van Nederlandse Loterij vervult zowel een kanaliserende als een fondsenwervende rol. Illegale concurrerende aanbieders dragen niet af en dragen dus niet bij aan maatschappelijke doelen in de Nederlandse samenleving.

Om de aard en omvang van het illegale kansspelaanbod in Nederland te onderzoeken is een aantal deelonderzoeken uitgevoerd om – binnen de mogelijkheden van tijd en middelen – een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de illegale kansspelmarkt. Het eerste deelonderzoek betreft een speltechnisch en juridisch kader van kansspelen. Om de onderzoeksresultaten in perspectief te kunnen plaatsen is het ten eerste van belang om te beginnen met een uitgebreide beschrijving van wat kansspelen zijn en wat er reeds bekend is over illegale kansspelen. Hierbij wordt de wetenschappelijke literatuur naar illegale kansspelen besproken op zowel nationaal als internationaal niveau. Daarnaast wordt gekeken naar de situatie in Engeland, Duitsland en België. Het tweede onderdeel van dit deelonderzoek betreft een analyse van het beleid, sanctiebesluiten van de Ksa en de rechtspraak op het gebied van kansspelen in Nederland.

In het bovenstaande zien we dat illegale kansspelen voor een deel ook worden aangeboden via internet. In dit deelonderzoek wordt gekeken naar spelers die via kansspelwebsites gokken, vergund en niet-vergund en wat de kenmerken zijn van deze websites. Dit deelonderzoek bestaat uit een analyse van de data traffic van de kansspel(gerelateerde) websites en een handmatige analyse van de gevonden websites. Er is gekozen voor een analyse met behulp van data traffic om het aantal bezoekers te kunnen bepalen en een schatting te kunnen doen van de omzet van de kansspelsites. De handmatige analyse van de websites is bedoeld om meer grip te krijgen op de kenmerken van de goksites. Dit deelonderzoek is afgerond voordat de online-kansspelmarkt opening in Nederland. De markt ging open op 1 oktober 2021.

In het derde deelonderzoek wordt het percentage bepaald van de Nederlandse bevolking dat gebruik heeft gemaakt van illegaal kansspelaanbod. Voorts wordt bekeken wat het profiel is van illegale gokkers verdeeld over de verschillende kansspelvormen en hoe groot de bedragen zijn die aan illegale kansspelen worden uitgegeven. Uit literatuuronderzoek is gebleken dat dit in 2009 en 2021 al eerder is onderzocht door middel van een bevolkingsonderzoek, om die reden is ervoor gekozen om dat bij dit onderzoek ook te doen. De vragenlijst is vanwege vergelijkingsmogelijkheden deels geïnspireerd door de vragen die Regioplan in 2009 heeft laten stellen en is deels aangepast aan de huidige tijd. Het deelonderzoek onder de Nederlandse bevolking heeft vanwege COVID-maatregelen in de periode eind september-begin oktober 2021 moeten plaatsvinden. Hierdoor heeft het onderzoek dus gedeeltelijk plaatsgevonden na het opengaan van de online kansspelmarkt.

Het vierde deelonderzoek heeft betrekking op illegale kansspelproducten die worden aangeboden op verschillende locaties (land-based). Daarin hebben we een keuze moeten maken. Om vast te stellen of naast de legale kansspelproducten van Nederlandse Loterij (NLO) ook illegale kansspelproducten worden verkocht, is onderzoek gedaan bij tabaks- en gemakszaken (klanten van NLO). In het onderzoek van Spapens en Bruinsma (2015) en in berichten uit de media komt naar voren dat het fenomeen gokzuilen of andere vormen van illegale kansspelen

voorkomen bij koffiehuizen en shishalounges. Om die reden zijn ook koffiehuizen en shishalounges in het onderzoek betrokken.

In het laatste deelonderzoek is een media-analyse uitgevoerd om een beeld te krijgen van illegale kansspelen in Nederland en met welke veiligheidsproblemen die in verband worden gebracht. Hierbij is ten eerste gekeken in hoeverre illegale kansspelen in algemene zin in verband worden gebracht met andere vormen van criminaliteit. Daarnaast is specifiek gekeken naar illegale kansspelen in koffiehuizen en shishalounges.

Met de bovengenoemde deelonderzoeken willen we de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

Wat is de aard en omvang van het illegale kansspelaanbod in Nederland?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Wat is het speltechnisch en juridisch kader van kansspelen en wat komt er naar voren in de rechtspraak over kansspelen?
2. Hoe groot is het aandeel gokkers dat vanuit Nederland op buitenlandse goksites gokt, vergund en niet-vergund en wat zijn de kenmerken van de sites?
3. Welk deel van de Nederlandse bevolking maakt gebruik van het illegale kansspelaanbod?
4. Wat is het profiel van illegale gokkers, verdeeld over de verschillende gokmodaliteiten en hoe groot zijn de bedragen die aan illegale gokpraktijken worden uitgegeven?
5. In hoeverre bieden retailers van tabaks- en gemakszaken naast hun legale aanbod ook illegale gokproducten aan en om welke producten gaat het in die gevallen?
6. In hoeverre worden er in koffiehuizen en shishalounges illegale gokproducten aangeboden?
7. In hoeverre worden illegale kansspelen in het algemeen en koffie- en theehuizen en shishalounges in het bijzonder, geassocieerd met andere vormen van criminaliteit?
8. Welke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor het beleid van Nederlandse Loterij en de overheid?

Leeswijzer

Dit onderzoek naar illegale kansspelen is opgezet en uitgevoerd vanuit verschillende invalshoeken omdat er diverse mogelijkheden en locaties zijn waar illegaal kan worden gegokt. Anders dan gebruikelijk presenteren we in het hoofdstuk hierna de beantwoording van de onderzoeksvragen en de kernconclusies. De volgende hoofdstukken bevatten de onderbouwing daarvoor. We volgen grofweg de volgorde van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 staat beschreven wat het speltechnisch en juridisch kader is van kansspelen in Nederland. Een analyse van de rechtspraak en het beleid inzake deelname aan illegale kansspelen volgt in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat over de onlinemogelijkheden om vanuit Nederland deel te nemen aan illegale kansspelen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de resultaten van een landelijk onderzoek naar illegale kansspelen. Hoofdstuk 6 gaat specifiek in op bepaalde locaties, namelijk tabakszaken, koffiehuizen en shishalounges. Voor elk hoofdstuk geldt dat er op die plaats ook wordt ingegaan op de gehanteerde methodologie en elk hoofdstuk besluit met een resume.

Conclusies, implicaties en beschouwing

1

In dit eerste hoofdstuk worden de conclusies beschreven van dit onderzoek alsook welke implicaties de onderzoeksresultaten hebben voor het beleid van Nederlandse Loterij en voor de overheid. Daarbij volgen we de volgorde van de onderzoeksvragen. Dat gebeurt volgens een vast stramien: eerst wordt de onderzoeksvraag herhaald, dan volgt er een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en dan vatten we de kernconclusies samen. Als eerste gaan we in op enkele methodologische aspecten zodat de lezer de resultaten goed op waarde kan schatten.

1.1 Methodologische aspecten

Het onderzoek naar illegale kansspelen in Nederland is breed en vanuit verschillende invalshoeken opgezet en uitgevoerd. Dat is ook noodzakelijk, omdat er veel mogelijkheden zijn voor illegaal gokken, zowel online als offline. Hiermee is tegelijkertijd ook een aantal beperkingen gegeven. De online mogelijkheden om deel te nemen aan kansspelen en de karakteristieken van de gok(gerelateerde) sites, zijn bepaald aan de hand van data traffic vanuit Nederland. Er mocht ten tijde van het onderzoek geen reclame worden gemaakt voor online kansspelen. Normaliter vormen reclameboodschappen een goede basis voor het bepalen van de omvang van het geld dat omgaat in die branche. In dit geval hebben we ons moeten verlaten op berekenende schattingen, die uiteraard met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Aangezien

alle sites op dezelfde manier zijn onderzocht, zijn er onderlinge vergelijkingsmogelijkheden. Het op deze manier – via datatrafic - in kaart brengen van online illegale kansspelen is niet eerder gebeurd. Deze meting kan als een goede nulmeting worden beschouwd, die periodiek kan worden herhaald om de ‘effecten’ te meten van de nieuwe wet Kansspelen op afstand (Koa). In het bijzonder kunnen in het online onderzoek (data traffic) in de toekomst ook de reclames van de vergunde kansspelbedrijven worden betrokken om zo meer grip te krijgen op de geldstromen.

De uitvoering van de deelonderzoeken heeft vertraging opgelopen door de COVID-maatregelen. We wilden de deelonderzoeken in 2020 uitvoeren en in die periode kondigde de regering allerlei maatregelen af waardoor we het onverantwoord vonden om de onderzoeken uit te voeren omdat de resultaten mogelijk geen betrouwbaar beeld zouden opleveren. Dat gold met name voor het bevolkingsonderzoek en het onderzoek naar de tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges.

Het grote, representatieve bevolkingsonderzoek was zo gepland dat dat niet in een tijdvak viel toen locaties, waar kansspelproducten aangeboden of verkocht worden, gesloten waren vanwege COVID- maatregelen, maar wel in de periode voorafgaand aan de opening van de Nederlandse markt voor online kansspelbedrijven (1 oktober 2021). Dit omdat we in de vragenlijst vragen naar het kansspelgedrag in de afgelopen vier weken. De planning is deels gelukt, omdat een deel van het bevolkingsonderzoek door omstandigheden in de eerste helft van oktober heeft plaatsgevonden. Welke consequenties dat heeft voor de prevalentie van illegaal gokken, is lastig te bepalen. Wel kunnen we stellen dat slechts enkele respondenten gebruik hebben gemaakt van de vergunde, online aanbieders, anders dan Toto. Gegeven het feit dat de grote aanbieder Unibet per 1 oktober 2021 ‘op zwart is gegaan’, betekent dit dat de gevonden prevalentiecijfers voor het illegaal online gokken wellicht een ondergrens vormen voor de situatie voor 1 oktober 2021, want een deel van de respondenten kon in theorie nog ‘Unibet’ (en andere aanbieders) noemen.

We hebben ook naar illegale kansspelen gekeken in reguliere tabakszaken, dit op verzoek van NLO die contractuele relaties heeft met deze zaken (verkoop van legale kansspelen). We hebben de tabakszaken bezocht na de COVID-maatregelen die beperkingen oplegden in verband met het bezoeken van winkels (mondkapjes, maximaal aantal personen). Op basis van voorinformatie van NLO is een aantal (21) risicozaken (volgens NLO) bepaald die door ons is bezocht. Daarnaast hebben we aselect 29 zaken geselecteerd in en rond de grote steden. In totaal heeft NLO 1.136 tabakszaken in Nederland als klant. De resultaten uit dit deel van het veldwerk zijn dus niet representatief voor alle tabakszaken. Datzelfde geldt voor de veertien bezochte koffiehuisen en 36 shishalounges; van een aselecte steekproef is geen sprake en het aantal onderzochte locaties staat in geen verhouding tot wat er in Nederland is gevestigd. Hierbij komt dat er ook op andere locaties illegale kansspelen kunnen worden aangeboden, zoals belwinkels, sportkantines en snackbars (Spapens, 2012; Spapens & Bruinsma, 2015). Die locaties zijn niet onderzocht.

Voor dit onderzoek zijn diverse respondenten geïnterviewd. De interviewresultaten zijn ter illustratie toegevoegd in de tekst die over dat betreffende onderwerp ging.

Om de onderzoeksvraag naar de associatie tussen illegale kansspelen en andere vormen van criminaliteit nader te onderzoeken is een media-analyse uitgevoerd. Net als bij andere informatiebronnen kleeft hier ook een bezwaar aan. Wat ‘de media haalt’ is het product van allerlei keuzeprocessen en selecties waarop wij geen invloed hebben. Een ‘objectief’ beeld is niet uit mediaberichten te destilleren. De resultaten van dit deel zijn als illustratief te beschouwen.

Uit de verschillende deelonderzoeken valt een aantal leermomenten te destilleren voor eventueel vervolgonderzoek. Een eerste leermoment is dat de kansspelmarkt vanaf 2021 erg dynamisch is. Het is voor NLO zaak om ontwikkelingen te -blijven- volgen. Het online onderzoek (data traffic) en het bevolkingsonderzoek zouden daartoe op dezelfde wijze moeten worden herhaald om zuivere vergelijkingen mogelijk te maken. Het tweede leermoment betreft het uitvoeren van veldonderzoek. Gegeven het feit dat we een aantal tabakszaken hebben getroffen dat illegale kansspelen aanbiedt, die bovendien niet allemaal op de risicolijst van NLO staan, is het voor NLO raadzaam om gebruik te maken van zogenoemde mystery guests. Zij kunnen zich – net als in dit onderzoek is gedaan – voordoen als klanten en vragen naar illegale kansspelproducten.³

1.2 Speltechnisch en juridisch kader

Onderzoeksvragen:

Wat is het speltechnisch en juridisch kader van kansspelen en wat komt er naar voren in de rechtspraak over kansspelen?

Bevindingen:

Er is weinig -recente- wetenschappelijke literatuur beschikbaar over kansspelen. Veel onderzoek richt zich op kansspelverslaving. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen veel verschillende spelsoorten, bijvoorbeeld spellen waarbij de speler tegen de kansspelaanbieder speelt of waarbij spelers tegen elkaar spelen, short odds en long odds spellen en online en offline (ook wel land-based of landgebonden genoemd) kansspelen. H2 Gambling Capital en Regioplan deden schattingen over de omvang van de online markt (Kansspelautoriteit, 2021). Het gaat om schattingen rond de 1.1 miljard euro, bonussen meegenomen. Bij de offline (landgebonden) spelen gaat het bij de loterijen om een totale omzet van ongeveer twee miljard euro.

Bij illegale kansspelen gaat het om kansspelen die zonder vergunning op de Nederlandse markt worden aangeboden. Van ‘grijze’ kansspelen wordt wel gesproken als de kansspelaan-

3 Na het onderzoek zijn signalen bij ons binnengekomen van witwassen van gelden via de tabaks- en gemakszaken door verschillende mogelijk in groepen opererende personen die gokken op vrijwel zekere uitslagen met een geringe winstmarge. Door dit herhaaldelijk -hoewel met kleinere bedragen- en in grote getalen te doen, is het mogelijk geld wit te wassen.

bieder over een vergunning beschikt binnen de EU en beursgeregistreerd is. Dergelijke kansspelbedrijven zijn wel onderworpen aan enige vorm van regelgeving maar vallen niet onder de Nederlandse kansspelregelgeving. Het gevaar van illegale kansspelen richt zich onder meer op risico's voor consumenten. Er is geen controle en handhaving mogelijk op het terrein van kansspelverslaving of fraude. Daarnaast wordt geen belasting betaald in Nederland en bestaan (grotere) risico's op het gebied van witwassen. Juist op het mitigeren van deze risico's is de kansspelwetgeving gericht. De Kansspelautoriteit is het bevoegde orgaan dat toezicht houdt op de nakoming van de regelgeving.

Het Europese beleid is met name gericht op het geven van guidance als het gaat om het inperken van de risico's rond kansspelen en is niet gericht op de controle en handhaving van illegale kansspelen. Het Nederlandse wetgevende systeem wordt op het gebied van online kansspelen veel vergeleken met het Belgische systeem. Dit systeem is strikter als het -onder meer- gaat om leeftijdsgrenzen en kent een groter toepassingsbereik, waardoor de Belgische kansspelautoriteit bijvoorbeeld ook kan toezien op zogenaamde loot boxes. Ook is er de verplichte aanwezigheid van de server op het grondgebied van België waardoor controle en handhaving eenvoudiger kunnen plaatsvinden.

De Ksa heeft voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Koa (Wet Kansspelen op afstand) zich vooral gericht op een aantal prioriteringscriteria die een leidraad vormden voor het handhavend optreden van de Ksa tegen online aanbieders die zich richtten op de Nederlandse markt en niet over een vergunning in Nederland beschikten. Toen deze prioriteringscriteria niet strikt genoeg bleken heeft de Ksa daar criteria aan toegevoegd. In 2021 besloot de toenmalig minister van Justitie en Veiligheid om strakker op de online kansspelen te gaan handhaven. Dit resulteerde in het 'op zwart gaan' van grote aanbieders, die zich bleven richten op de Nederlandse markt.

Er zijn bij de opening van de markt tien vergunningen uitgegeven (het zijn er in mei 2022 achttien). Na de inwerkingtreding van de Koa is de Ksa zich -ook- meer gaan richten op de gehele keten bij de handhaving van de kansspelwetgeving, waardoor ook aandacht ontstaat voor de rol van bijvoorbeeld banken en affiliates (partners). Gedacht kan worden aan het opleggen van de eis dat creditcardmaatschappijen geen betalingen van een bepaalde kansspelaanbieder accepteren. De Ksa heeft zich als doel gesteld om minstens acht van de tien spelers die illegaal spelen te laten overstappen naar een spel met een vergunning.

De bestuurlijke boetes richtten zich de laatste tijd voornamelijk op het ontbreken van een vergunning. Ongeveer de helft van het aantal rechtszaken op het gebied van kansspelen heeft te maken met het aanbod van illegale (online) kansspelen.

Opmerkelijk is de recente wijziging van het beleid op het gebied van reclame. Steeds is er bij de totstandkoming van de Koa op gewezen dat reclame nodig is om een voldoende graad van kanalisatie te bereiken. Na de inwerkingtreding werd -dus- overgegaan tot reclame. De veelheid aan reclame leidde vrijwel direct tot maatschappelijke onrust en tot een roep om een strikter reclamebeleid, waar door de overheid ook gehoor aan is gegeven. Er wordt meer ingezet op risicovolle kansspelen, bijvoorbeeld als het gaat om het indammen van reclames voor dergelijke spelen.

Op het totaal van wetgeving en het beleid krijgen loterijen veel minder aandacht. Dit is mede ingegeven door het feit dat loterijen worden gezien als risicoarme kansspelen. Vanuit de goede doelen wordt gevraagd om het maatschappelijk karakter van de loterijen sterker te borgen.

Kernconclusies:

1. De wetgeving in België is strenger dan in Nederland. Het Nederlandse beleid richt zich met name op de inperking van de risico's, bijvoorbeeld op het gebied van kansspelverslaving en de daaruit volgende maatregelen, zoals beperkingen op het gebied van reclame. De wens om te komen tot een voldoende mate van kanalisatie, klinkt steeds minder luid.
2. Het beleid op het gebied van reclame wordt steeds strikter voor de legale aanbieders. De illegale aanbieders maken gebruik van andere methoden om het product onder de aandacht te brengen. Het is ook zaak om oog te hebben en te houden voor de methoden die illegale aanbieders gebruiken.
3. Het is aannemelijk dat het gebruik van kansspelwebsites evenals de inzet zal toenemen. Dit blijkt onder meer uit onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk.
4. Het deelnemen aan online kansspelen is vele malen risicovoller dan de deelname aan long odds spelen. Dit wil niet zeggen dat er bij deze laatste vorm geen enkel risico bestaat. Vooral de vertrouwdeheid van het gokken en de maatschappelijke acceptatie kunnen een risico vormen, vooral voor minderjarigen.
5. Het is niet of althans niet voldoende mogelijk om bestuurlijke boetes te innen bij kansspelaanbieders die in het buitenland zijn gevestigd. Dit maakt handhaving van het illegale aanbod lastig, zo niet onmogelijk.
6. De Ksa is zich steeds meer gaan toeleggen op handhaving van de gehele keten.
7. Voor de loterijen als risico-arme kansspelen bestaat minder aandacht dan voor online kansspelen.
8. Wat betreft de wetgeving en het handhavings- en toezichtbeleid kan nog nadrukkelijker gekeken worden naar het toezichtregime in de financiële sector, onder meer omdat de producten bepaalde kenmerken delen.

1

1.3 Online kansspelen

Onderzoeksvragen:

Hoe groot is het aandeel online kansspelers dat vanuit Nederland op buitenlandse goksites gokt, vergund en onvergund en wat zijn de kenmerken van de sites?

Bevindingen:

Verreweg de grootste websites qua bezoekersaantallen zijn de kansspelwebsite nederlandse-loterij.nl, de kansspelwebsite postcodeloterij.nl en de vergelijkingssite onlinecasinoground.nl. Illegale kansspelwebsites als Bwin en Unibet trokken voor de invoering van de nieuwe kansspelwet minder bezoekers uit Nederland, maar waren in geldwaarde groter dan de Nederlandse aanbieders. Het is zeer waarschijnlijk dat de vergunde kansspelsites in de loop van de tijd een groter aandeel (zowel qua bezoekers als waarde) krijgen dan de onvergunde goksites. Mogelijk

is ook, maar dat moet vervolgonderzoek uitwijzen, dat het aantal vergunningen via Malta en Curaçao voor de Nederlandse markt op termijn ook kleiner wordt.

Door middel van het inzichtelijk maken van data traffic en analyse van een kleine achthonderd gok(gerelateerde) websites is duidelijk geworden wat het aanbod was voor Nederlanders om deel te nemen aan online kansspelen voor het opengaan van de markt in oktober 2021.

Uit de analyse van de data traffic blijkt dat de top-10 van de goksites goed is voor 92 procent van alle data traffic vanuit Nederland. Qua bezoekersaantallen zijn Nederlandse Loterij (Toto) en Postcodeloterij veruit de grootste, echter in waarde spelen zij een bescheiden rol in vergelijking met Unibet (respectievelijk 27, 9 versus 170 miljoen geschatte waarde).

De kenmerken van de gok(gerelateerde) websites – vergund en onvergund – vertonen grote overeenkomsten. De goksites bieden vooral fruitmachines en casinospelen aan en maken gebruik van bonussen/spins om bezoekers te trekken. Het grootste deel van de welkomstbonussen ligt onder de driehonderd euro en het aantal gratis spins onder de tweehonderd euro, wat voor bezoekers een prikkel kan zijn om (door) te spelen. De meeste sites vragen om een nadere identificatie van de bezoeker (bankaccount, IDIN), maar op ongeveer een vijfde van de sites kan de bezoeker zonder identificatie gokken. Het merendeel van de goksites heeft een vergunning uit Malta of Curaçao.

Wat betreft ‘verantwoord gokken’ heeft een klein deel van de gokwebsites hier niets over vermeld (9%) of alleen dat de minimumleeftijd achttien jaar is (5%). Dat wil dus zeggen dat ondanks het illegale karakter van de websites op de Nederlandse markt op dat moment, het grootste deel van de gokwebsites (86%) bezoekers waarschuwt voor gokverslaving en wijst op verantwoord spelen.⁴

Naast goksites zijn er ook doorverwijzingssites, die in feite een reclamezuil vormen voor de goksites omdat die geen reclame mogen voeren. Een kwart van alle data traffic naar de goksites komt via dergelijke doorverwijzingssites. [Nederlandseloterij.nl](https://www.nederlandseloterij.nl) is de grootste doorverwijzingssite voor Nederland. Er zijn geen/nauwelijks internationale websites die doorverwijzen naar de Nederlandse goksites. Qua waarde zijn [Onlinecasino.nl](https://www.onlinecasino.nl) en [Casinoscout.nl](https://www.casinoscout.nl) de grootste doorverwijzingssites voor de Nederlandse traffic naar goksites. Grote sites verwijzen ook onderling naar elkaar. Sommige eigenaren hebben meerdere sites die naar elkaar verwijzen, zoals 888casinogroep. Ook vergelijkingssites verwijzen door middel van banners naar goksites.

Kernconclusies:

1. Voor het opengaan van de online kansspelmarkt overtroffen illegale kanspelsites als Bwin en Unibet qua waarde de Nederlandse aanbieders maar qua bezoekersaantallen vormt de Nederlandse aanbieder de grootste.

4 Een cruciale vraag is of dergelijke waarschuwingen voldoende preventieve werking hebben voor de groep problematische en verslaafde gokkers. Uit onderzoek blijkt dat de preventieve werking van de boodschap op sigaretten en sigaren, zoals roken is dodelijk en stop nu, een positieve invloed kan hebben indien rokers niet weten dat hun gedrag gevaarlijk is (Peters, Ruiter & Kok, 2003). In het geval van angstaanjagende voorlichting, zoals enge plaatjes, is niet bewezen dat dit effectief is (Ten Hoor, Peters & Kalagi, 2012).

2. De (il)legale kansspelsites vertonen onderling veel overeenkomsten, zoals bonussen, betalingsmogelijkheden, spelvormen en waarschuwen voor verslaving. Dit laatste impliceert dat de overheid serieus erop moet toezien dat de vergunde sites werk maken van het tegengaan van kansspelverslaving (anders is het onderscheid tussen legaal en illegaal wat dit laatste betreft niet meer dan een obligate vermelding op de site).
3. Het merendeel van de illegale kansspelsites is vanuit Malta of Curaçao vergund. De aanpak van illegale kansspelen vereist derhalve een internationaal perspectief.
4. De illegale websites zijn sinds oktober 2021 'op zwart gegaan' en de eerste indruk is dat er een verplaatsing heeft plaatsgevonden naar de Nederlandse aanbieder. Later onderzoek moet uitwijzen of deze ontwikkeling bestendig is, want dat zou wijzen op een geslaagde kanalisatie van de online gokmarkt door het 'op zwart zetten' van sites.
5. Online gokken is blijkens de literatuur verslavender dan andere vormen van kansspelen in verband met de toegankelijkheid, de directheid en het gemak om te kunnen gokken. Het risico op een toename van kansspelverslaving is reëel als het aantal vergunde aanbieders van online kansspelen toeneemt, zeker als er reclame voor wordt gemaakt.
6. Het beleid op het gebied van reclame wordt steeds strikter voor de legale aanbieders. De illegale aanbieders maken gebruik van andere methoden om het product onder de aandacht te brengen. Het is ook zaak om oog te hebben en te houden voor de methoden die illegale aanbieders gebruiken.

1.4 Nederlandse bevolking

Onderzoeksvragen:

Welk deel van de Nederlandse bevolking maakt gebruik van het illegale kansspelaanbod?

Bevindingen:

Een fors deel van de Nederlandse bevolking (een op de acht) maakt gebruik van illegale kansspelen. Die kunnen online plaatsvinden, maar ook op fysieke locaties, zoals in koffiehuisen, sportkantines en snackbars. Er is onder een representatieve groep Nederlanders van achttien jaar en ouder (n=15.011) onderzoek uitgevoerd naar (il)legale kansspelen. In totaal heeft 11,5 procent van de respondenten in de afgelopen vier weken aan een of meer illegale kansspelen meegedaan.⁵ Onderverdeeld naar de verschillende vormen levert dat de volgende prevalentiecijfers op: online sportwedenschappen (5,6%), online casinospelen (5,6%), offline sport-

5 Dat is hoger dan in het onderzoek van Kruize, Snippe & de Muijnck (2021), namelijk acht procent. Een eenduidige verklaring is voor dit verschil niet te geven. Verschillen in de afbakening van wat illegale kansspelen en kansspellocaties zijn, is een mogelijke verklaring. Zij vinden dat een groot deel van hun respondenten (62%) recent heeft deelgenomen (in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête) aan een legaal kansspel.

weddenschappen (3,8%), gokzuilen/computerterminals (3,4%) en loterijen (5,3%). Unibet is (was) de grootste aanbieder, maar ook Bwin en PokerStars worden vaak genoemd.⁶

De algemene kenmerken van de respondenten verschillen weinig van elkaar als we de verschillende vormen van illegale kansspelen in ogenschouw nemen. Er doen meer mannen dan vrouwen mee aan illegale kansspelen (52-60%). De grootste groep is tussen de achttien tot 35 jaar. Ruim tweede derde heeft geen migratieachtergrond en eenzelfde verhouding heeft een (boven)modaal inkomen. Meer dan de helft heeft een middelbare opleiding gevolgd. Ruim een kwart woont in het westen van het land en ruim een kwart woont in Den Haag, Rotterdam of Amsterdam. De meesten gokken 's avonds. Ruim een derde van de respondenten zegt alcohol te hebben genuttigd tijdens hun laatste spel en minimaal een op de vijf spelers drugs. Deelnemers aan loterijen wijken op sommige punten af van dit algemene beeld. Zo zijn deze deelnemers ouder, lijken vaker geen migratieachtergrond te hebben, zijn minder hoog opgeleid en gebruiken minder alcohol en drugs tijdens hun laatste kansspel.

De meeste respondenten geven aan dat zij door vrienden/kennissen op het illegale kansspelaanbod zijn gekomen. Uit de interviews met gokkers blijkt dat de spelers zich niet bewust waren van het feit dat het een illegaal aanbod betrof. Reclames speelden een kleine rol. Nu met de openstelling van de markt en de mogelijkheden om reclame te maken zal dat vermoedelijk anders gaan uitpakken. Dit zal toekomstig onderzoek moeten uitwijzen. Ook de bevinding dat maar een klein deel (6%) zegt dat ze via Holland Casino online poker spelen als dat wordt aangeboden, vergt vervolgonderzoek.

Kernconclusies:

1. Relatief veel Nederlanders – grofweg een op de acht – maakt gebruik van illegale kansspel-producten. Het is – gebaseerd op enkele interviews – mogelijk dat zij zich van het illegale karakter niet bewust zijn. Hun profiel wijkt onderling weinig af (zoals leeftijd, inkomen), alleen bij loterijen is een ander type deelnemer te zien (qua leeftijd, opleiding, gebruik van middelen et cetera).
2. Het percentage Nederlanders dat gebruikmaakt van het aanbod van illegale kansspelen is vergelijkbaar voor de online en offline mogelijkheden.

6 Een-op-eenvergelijkingen met de onderzoeken uit 2009 en 2021 zijn lastig vanwege de vraagstelling en de (noodzakelijke) verschillende operationalisering. Daarnaast hebben de andere onderzoeken een groter tijdframe gekozen (afgelopen jaar) in vergelijking met onderhavig onderzoek (afgelopen vier weken) en een lagere startleeftijd genomen (vijftien jaar) dan in dit onderzoek (achttien jaar). Sommige resultaten lijken overeen te komen, zoals de leeftijden, opleidingsniveau en geslacht. Opvallend is dat Intraval (2021) ook een hoog percentage vrouwen vindt dat aan illegale kansspelen deelneemt. Illegaal gokken is met andere woorden geëmancipeerd. Wij vinden een hoger percentage deelnemers aan illegale kansspelen (ruim 11%) dan in het Intraval-onderzoek (8%). Niet verwonderlijk is dat internet kansspelen zijn gestegen ten opzichte van 2009 ook de illegale kansspelen, vermoedelijk – afgaande op de interviews – dat mensen niet wisten dat het formeel illegaal was (bijvoorbeeld om te wedden via Unibet en Pokerstar).

3. Het deel dat alcohol en/of drugs gebruikt tussen het gokken door is fors. Deze middelen kunnen het gokgedrag versterken.
4. De jongste groep gokt het meest illegaal. Zij groeien op met internet en weten waarschijnlijk ook makkelijker de weg te vinden naar het illegale aanbod. Het actief zoeken naar reclame op het internet voor illegale kansspelen is daarom een must.

1.5 Profiel deelnemers illegale kansspelen en bedragen

Onderzoeksvragen:

Wat is het profiel van de illegale gokkers, verdeeld over de verschillende gokmodaliteiten en hoe groot zijn de bedragen die aan illegale gokpraktijken worden uitgegeven?

Bevindingen:

Er is geen eenduidig profiel te construeren van deelnemers aan illegale kansspelen. Daarvoor is de groep te heterogeen. De verschillende bronnen van onze onderzoeken laten ook 'verschillende' profielen zien, afhankelijk van de insteek van de studies. Het meest betrouwbare beeld is te destilleren uit het bevolkingsonderzoek omdat er een grote groep Nederlanders is bevraagd en verschillende vormen van illegale kansspelen zijn bekeken.

We hebben – gegeven de algemene kenmerken zoals eerder beschreven - op verschillende manieren de groep gokkers verder gedifferentieerd: van ooit gegokt (legaal/illegaal), naar illegaal gokken en tot slot naar degenen die aan verschillende illegale kansspelen hebben deelgenomen. Het beeld dat hieruit volgt is dat, met name de laatste groep, de gokkers jonger zijn, vaker man zijn, hoger opgeleid zijn, vaker uit de grote steden komen, vaker een migratieachtergrond hebben, en dat er sprake is van (fors) alcohol en/of drugsgebruik tijdens het gokken. Overigens vinden Den Bruin en Labree (2015) in hun onderzoek geen verschillen tussen autochtone en niet-westerse migranten wat betreft problematisch gokgedrag.

De algemene lijn is dat gokken niet voorbehouden is aan mannen, maar vrouwen evengoed meedoen aan illegale kansspelen, hoewel de mannen wel de meerderheid vormen (zie voor een vergelijkbare bevinding Intraval, 2021). Verder valt uit de antwoorden van de respondenten op dat zij geen grote bedragen inleggen (> vijftig euro) en relatief kleine bedragen winnen (< twintig euro), maar dat laat onverlet dat een behoorlijk deel van de respondenten aangeeft minimaal een keer per week te gokken, sommigen zelfs dagelijks (9-21 procent). Dan kunnen de kleine bedragen aardig oplopen, zoals ook uit de interviews blijkt.

Kernconclusies:

1. Het profiel van 'de illegale' gokker wijkt op bepaalde punten af van 'de legale' gokker. De eerste is naar verhouding vaker man, jonger en heeft vaker een migratieachtergrond. Zorgelijk lijkt de groep die gebruikmaakt van verschillende illegale kansspelen, mede vanwege het alcohol- en/of drugsgebruik.

2. De ingelegde en gewonnen bedragen zijn relatief laag, maar een hoge frequentie van het gokken (soms dagelijks) kan alsnog leiden tot forse uitgaven, met de nodige (financiële) problemen van dien.

1.6 Tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges

Onderzoeksvragen:

In hoeverre bieden retailers met tabaks- en gemakszaken naast hun legale aanbod ook illegale gokproducten aan en om welke producten gaat het in die gevallen?

In hoeverre worden er in koffiehuisen en shishalounges illegale gokproducten aangeboden?

Bevindingen:

Het veldwerk in dit onderzoek is geconcentreerd rond een selectie van tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges in en rond de vier grote steden. De inschatting van NLO dat sommige tabakszaken tot een risicocategorie behoren, wordt deels onderbouwd door onze bevindingen. In vier van de 21 bezochte risicozaken zijn illegale kansspelproducten aangetroffen. Dat impliceert dat er zeventien risicozaken zijn waar de onderzoeker niets heeft aangetroffen. Dit gegeven wil niet zeggen dat er in werkelijkheid ook niets aan de hand is. Mogelijk dat de ondernemer de onderzoeker niet vertrouwt, hoewel de onderzoeker drie keer is langs geweest en een controlebezoek door een andere onderzoeker ook niets heeft opgeleverd. De verkopers waren vriendelijk en niet wantrouwend. In een zaak die niet op de risicolijst stond zijn ook illegale kansspelen aangetroffen. In totaal zijn er dus vijf tabakszaken (van de in totaal bezochte zaken) die illegale kansspelproducten aanbieden. We hebben onder meer illegale varianten van de Nederlandse, Duitse, Engelse en Belgische Lotto, Lucky Day en EuroMillions aangetroffen. De indruk is dat de ondernemers die dit doen het ook van elkaar weten. Een van de verkopers heeft ons gewezen op vijf zaken in dezelfde stad, waar na een eerste bezoek inderdaad in vier gevallen kon worden deelgenomen aan illegale kansspelen. Uit een interview blijkt dat de schaal waarop dit gebeurt varieert. Sommige zaken bieden illegale kansspelen aan als een middel om klanten in hun zaak te krijgen en te houden, die dan ook andere producten kopen. De schaal lijkt in die gevallen beperkt: 'het wordt er bijgedaan'. In één zaak is volgens de goed ingewijde respondent wel sprake van een professionele, grootschalige handel in illegale gokproducten. Er is daarvoor een speciale website gemaakt en een personeelslid is vrijwel uitsluitend bezig met de verkoop van illegale kansspelen. In dit onderzoek is er geen zicht gekomen op de 'organisatie' die hierachter zit. Volgens de respondent gaat het om een vast contact die periodiek langskomt met gokproducten en het geld ophaalt. In tegenstelling tot de verwachting waren de tabakszaken die illegale kansspelen aanbieden netjes/modern ingericht. De bejegening en sfeer waren vriendelijk. Dat de verkoop van deze producten illegaal is, lijkt geen probleem voor de ondernemers; ze maken zich er in elk geval niet druk over. De Ksa richt zich niet op de handhaving van illegale loterijproducten. Hiermee onttrekt dit deel van de illegale kansspelen zich grotendeels aan het toezichts- en handavingsregime van de Ksa.

In de onderzochte koffiehuisen en shishalounges is niet zoals bij de tabakszaken ‘direct bewijs’ aangetroffen voor het aanbieden van illegale kansspelproducten. De veldwerkers kunnen van veertig locaties zeggen dat er vrijwel zeker geen illegale gokactiviteiten plaatsvinden. Ze baseren zich daarvoor onder meer op hun observaties dat niemand over gokken sprak, er geen aparte ruimten waren waar mensen zich konden terugtrekken of dat klanten dat ontkenden (en wel andere locaties in de buurt noemden waar het wel mogelijk was). Er zijn vijf zaken waar mogelijk wel sprake is van illegale kansspelen, maar hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat een tip van een klant niet leidde tot het kunnen meedoen aan illegale kansspelen. De sfeer in deze locaties was soms vijandig, zeker nadat de vraag naar gokken was gesteld. Let wel: dit betreft de subjectieve indruk van de veldwerkers en is niet gebaseerd op objectieve criteria.

Ook bij de veldwerkers, die een niet-westerse migratieachtergrond hadden, was er, naar hun mening, sprake van wantrouwen. Ze waren voor de ondernemer (en klanten) onbekenden. Het risico, denken de veldwerkers, is voor de uitbater te groot om aan onbekenden illegale kansspelen aan te bieden. In de vijf zaken was het duidelijk dat er ‘iets niet pluis’ was (vijandige houding, klanten die een ruimte in mochten en de veldwerkers niet), maar een directe relatie met illegaal gokken kon niet worden gelegd. Ook hier gaat het slechts om de persoonlijke indrukken van de veldwerkers.

Kernconclusies:

1. In enkele tabakszaken worden ook illegale kansspelen verkocht. Het gaat om enkele onderzochte zaken. De risicoanalyses van NLO boden weinig houvast: van de 22 onderzochte risicozaken verkochten er slechts vier illegale kansspelen. Daarnaast zijn illegale verkooppunten aangetroffen die niet op de lijst van risicozaken stonden.
2. Bij de onderzochte koffiehuisen en shishalounges zijn geen illegale kansspelen aangetroffen. Wel zijn er aanwijzingen dat er in enkele zaken mogelijk sprake zou zijn van illegale kansspelen, maar het is de veldwerkers niet gelukt daaraan deel te nemen. De indruk is dat door het overheidsoptreden de afgelopen jaren de illegale gokactiviteiten in dergelijke locaties minder (of minder zichtbaar) zijn geworden.
3. Als er in koffiehuisen en shishalounges illegaal kan worden gegokt, zal dat op een bescheiden schaal gebeuren en binnen besloten groepen (ons-kent-ons) gezien de moeite die de drie veldwerkers hebben genomen om hier onderzoek naar te doen. Als buitenstaander is het met andere woorden niet mogelijk gebleken om illegaal te gokken.

1.7 Illegaal gokken en andere vormen van criminaliteit

Onderzoeksvragen:

In hoeverre worden illegale kansspelen in het algemeen en koffiehuisen en shishalounges in het bijzonder, in de media geassocieerd met andere vormen van criminaliteit?

Toelichting:

Uit een steekproef van mediaberichten over de periode 2015-2021 over illegaal gokken komt een beeld naar voren van een verwevenheid met andere illegale (criminele) activiteiten. Die berichten zijn vrijwel uitsluitend geassocieerd met locaties als koffiehuisen, shishalounges en bedrijfspanden waar gokzuilen of computers met goksoftware, sportwedenschappen en poker werden aangetroffen. Deze aanbodzijde van de illegale kansspelmarkt hebben we in dit onderzoek slechts kunnen aantippen. Dat er veel geld is te verdienen met illegale kansspelen staat buiten kijf. De vraag is of deelnemers zich altijd bewust zullen zijn van de -mogelijke- criminele infrastructuur achter de illegale kansspelen. De veronderstelling, gebaseerd op enkele interviews, is dat de meeste deelnemers gokken voor het plezier en om de spanning van het mogelijk winnen. Als die veronderstelling klopt, ligt een brede publiekscampagne voor de hand om de gokkers hierover te informeren (vergelijk het drugsdebat).

Illegaal gokken in het algemeen en koffiehuisen en shishalounges in het bijzonder, worden blijkens een uitgevoerde media-analyse niet zelden in verband gebracht met criminaliteit, sluiting van de locatie en andere handhavende acties. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor alle koffiehuisen en shishalounges. Mediaberichten vormen een selectief deel van de werkelijkheid.

Kernconclusie:

Illegale goklocaties worden in verband gebracht met andere, niet legale activiteiten. Dit zou om een integrale aanpak vragen, waarbij ook aandacht is voor de achterliggende criminele infrastructuren.

1.8 Implicaties

Onderzoeksvragen:

Welke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor het beleid van Nederlandse Loterij en de overheid?

Implicatie: monitoring van groot belang

Voor NLO, als opdrachtgever, kunnen we een aantal implicaties uit dit onderzoek destilleren. Er is weinig recente wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Er dient, gelet op de omvang van de markt en de risico's van kansspelen, een fundamentele slag gemaakt te worden om zowel het onderzoek als de kennis op dit gebied te versterken. Het is van belang om periodiek de 'thermometer' in de gokmarkt te steken teneinde ontwikkelingen inzichtelijk te krijgen op het moment dat de nieuwe wet is 'ingedaald' (bijvoorbeeld over twee jaar). Dit geldt met name voor het bevolkingsonderzoek en het online onderzoek (op basis van data traffic), die vanwege de vergelijkingsmogelijkheden idealiter op deze wijze moeten worden opgezet en uitgevoerd. Bij de monitoring denken we in het bijzonder aan de ontwikkelingen in betalingsmogelijkheden c.q. de cryptocurrencies. Ook de ontwikkelingen in Telegramgroepen, die als bijvangst van dit onderzoek kunnen gelden, verdienen nadere aandacht in verband met mogelijke verplaatsingseffecten. Herhaling van het onderzoek naar de koffiehuisen en shishalounges vinden wij gezien het lage aantal hits niet opportuun. Als het gaat om het offline aanbod, bijvoorbeeld

via de tabaks- en gemakszaken, houdt de Ksa hier momenteel niet of nauwelijks toezicht op. Daarmee rust het controleren van -onder meer- tabaks- en gemakszaken vooral op NLO. Er zijn na het onderzoek signalen gekomen van mogelijke witwaspraktijken door groepen personen die loten kopen voor relatief hoge bedragen en dan op een vrij zekere uitslag wedden. Dit vergt nader onderzoek, waarna de rol van NLO en de Ksa opnieuw moet worden bekeken.

Monitoring is met name relevant waar het gaat om kanalisatie (oogmerk van de wetgever). Een cruciale vraag is of het vergunde aanbod, dat overigens toeneemt, in de plaats komt van de illegale markt. Of, negatiever geformuleerd, de illegale markt wordt onzichtbaarder (gaat ondergronds) om sancties te vermijden. Ook in andere criminogene branches zoals de prostitutiesector zijn dergelijke vergelijkbare patronen waargenomen (Daalder, 2007; Van Wijk et. al., 2014). Illegaal gokken compleet uitbannen is onmogelijk, de uitwassen ervan bestrijden is wel mogelijk. Wel lijken eerste resultaten erop dat het 'op zwart gaan' van grote illegale aanbieders, heeft geleid tot kanalisatie naar het gereguleerde aanbod. Wanneer kanalisatie van belang is, is het blokkeren van het illegale aanbod -blijkbaar- effectief.

Implicatie: zicht op achterliggende structuren

Een tweede implicatie is dat er een lacune bestaat in kennis/informatie over bijvoorbeeld (illegale) kansspelaanbieders. Verschillende websites worden aangeboden door hetzelfde bedrijf. Er gaat zeer veel geld in om. Voor NLO kan het van belang zijn om (beter) zicht te krijgen op deze kansspelaanbieders. Daarnaast is het zinvol om Telegramgroepen te volgen. Enerzijds om de trends en ontwikkelingen in de gaten te houden op het gebied van kansspelen (consumenten), waar wordt op gegokt, welke tips worden gegeven, maar ook om kwetsbaarheden en risico's beter in te kunnen schatten, bijvoorbeeld de neiging van bepaalde groepen consumenten om uit te wijken naar illegaal aanbod omdat er anoniem gegokt kan worden, bijvoorbeeld via het gebruik van cryptocurrencies, of door het gebruik van contant geld dat via tussenpersonen wordt ingezet.

Implicatie: loterijen beter monitoren

Er is op overheidsniveau nauwelijks interesse voor het illegale offline aanbod op het gebied van loterijen. Voor NLO is het lastig om een en ander goed te monitoren, omdat zij ook dicht bij de winkeliers staan. Het kan raadzaam zijn om bij de 'niet-pluizaken' geregeld via mystery klanten de winkels te observeren en aankopen te doen, om strakker het offline aanbod te kunnen controleren.

Implicatie: internationale afspraken maken

De meeste vergunningen worden uitgegeven door Malta, maar ook door Curaçao, Cyprus of Gibraltar. Er zijn zorgen over de (on)mogelijkheid van het innen van boetes en de mogelijkheden van handhaven en controleren. Nederland zou hier op Europees niveau principieel een standpunt over in moeten nemen. Zolang het illegaal aanwezig zijn op de Nederlandse markt gevoed wordt door andere Europese landen, blijft handhaving een probleem. Overigens geldt

dit tevens voor Caribisch Nederland. Bij onvoldoende bereidheid tot Europese samenwerking, bijvoorbeeld met Malta, blijft dit een opgave. Het innen van boetes lukt nauwelijks.

Implicatie: aanscherping wetgeving

Het verdient aanbeveling om naar de reikwijdte van de regelgeving te kijken, omdat vooral kinderen/jongeren worden blootgesteld aan vormen van spellen die kansspelelementen bevatten en er geen enkel toezichtregime van toepassing is. (In België is bijvoorbeeld het aanbieden van loot boxes verboden.) De Nederlandse Kansspelautoriteit is door de Raad van State teruggefloten omdat loot boxes geen kansspelproduct zijn. Daarmee is het gevaar van loot boxes echter niet geweken.

Implicatie: invoeren kwaliteitskeurmerk

Om consumenten bewuster te maken van het onderscheid tussen legale en illegale kansspelen verdient het aanbeveling om een kwaliteitskeurmerk voor de vergunde sites in te voeren die duidelijk zichtbaar is op die sites. Voorwaarde is dat – zoals eerder gesteld – dat de vergunde bedrijven zich in werkelijkheid gaan onderscheiden van illegale kansspelaanbieders door hun serieuze aanpak van gokspelverslaving.

1.9 Beschouwing

Tot slot van dit rapport willen we los van de beantwoording van de onderzoeksvragen, een aantal thema's benoemen die (in)direct met het onderwerp illegale kansspelen te maken hebben.

Uit dit (en andere) onderzoek(en) vloeit voort dat er een groep gokkers is die als problematisch of zelfs verslaafd kan worden aangemerkt. De vraag is of de uitvoering van de nieuwe wet op de kansspelen voldoende waarborgen biedt om deze groep tegen zichzelf in bescherming te nemen, nu de gokker zelf zijn/haar limieten en dergelijke kan bepalen. Bovendien weten kansspelaanbieders onderling niet van elkaar welke spelers mogelijk probleemspelers zijn of kunnen worden. Deze informatie wordt niet gedeeld. Bovendien geeft iedere kansspelaanbieder op een eigen wijze invulling aan de regels die zien op het voorkomen van kansspelverslaving, waardoor de gokker kan gaan shoppen tussen aanbieders. Hiermee samenhangend is het tevens de vraag of reclames voor online gokken juist een bevorderend effect zullen hebben op verslaving. De veronderstelling, die nader onderzoek vergt, is dat met de toename aan online kansspelmogelijkheden (met name de short odds) ook het problematisch gokgedrag zal toenemen. NLO, en in het verlengde daarvan de overheid, zou zich de principiële vraag kunnen stellen of reclames voor gokken niet op één lijn moeten worden gesteld met reclame voor alcohol en tabak, en zulke reclame moet worden verboden. Gokkers die probleemgedrag vertonen geven zelf aan dat zij door de confrontatie met reclames steeds worden verleid. Gokverslaving is vergelijkbaar met verslaving aan alcohol en drugs en de groep problematische/verslaafde gokkers gebruikt vaak alcohol en/of drugs tijdens het gokken. Ten tijde van de

afronding van deze rapportage worden er maatregelen genomen om gokreclames nog verder aan banden te leggen.⁷ Het is onduidelijk of dit leidt tot een algeheel verbod op gokreclames.

Op kansspelen ziet de Ksa toe. Het is niet altijd -direct- duidelijk wanneer de aangeboden producten en diensten onder het toezichtregime vallen van de Kansspelautoriteit. Zo kennen verschillende spellen kansspelelementen, waaronder loot boxes, waarvan de rechter heeft bepaald dat dergelijke spellen niet als kansspelen zijn te kwalificeren. Ook zijn er tal van financiële producten die kansspelelementen bevatten, denk aan cryptomunten waaronder bitcoins of binaire opties. Ook een belegger is niet in staat vooraf met zekerheid te voorspellen wat het positieve of negatieve rendement zal zijn. Ook de belegger kan geen overwegende invloed uitoefenen op het behalen van vermogenswinst (Bais en Jongmans, 2010). Binaire opties staan vermeld in de Europese beleggingsrichtlijn, de MiFID. Deze richtlijn is vertaald in de Wft en valt dus niet onder toezicht van de Ksa. Er kan sprake zijn van producten/diensten waarvan de aanbieders niet -direct- weten of en wanneer zij zich tot welke toezichthouder moeten wenden. Of dit de Kansspelautoriteit is of bijvoorbeeld de AFM of dat er voor het type producten geen specifiek toezichtregime geldt. Daarbij komt dat de bankensector meer en striktere regels kent, die mogelijk ook noodzakelijk, geschikt en evenredig kunnen zijn om over te nemen binnen het kansspelregime. Denk aan regels die zien op de inrichting, de governance of de inhoud. Zo kent het financiële toezicht een toets van betrouwbaarheid en geschiktheid die wordt uitgevoerd door de AFM en/of de Nederlandse Bank (DNB) van personen die het beleid van de financiële onderneming (mede) bepalen en betrouwbaar en geschikt moeten zijn in de uitoefening van hun functie. Ook kan gedacht worden aan een strak financieel toezicht op de auditfunctie. De toezichthouder (AFM) vraagt bijvoorbeeld risicogestuurd of periodiek interne audit- of compliancerapportages op. De AFM doet dit om na te gaan of het interne toezicht effectief is maar gebruikt de rapportages ook voor het signaleren van risico's bijvoorbeeld binnen een bepaald deel van de markt of ten aanzien van bepaalde producten of diensten. De Ksa hanteert een ander regime en laat op dit moment de audit vooral aan de kansspelaanbieders zelf over.

7 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/30/verbod-rolmodellen-in-gokreclames-van-kracht>.



DEEL 2

Onderbouwing

Kansspelen

2

Dit deelonderzoek betreft een inleidend beschrijvend onderzoek waarin een kort overzicht wordt gegeven van het fenomeen kansspelen en de vraag centraal staat wat het speltechnisch en juridisch kader is met betrekking tot kansspelen. Na een korte introductie van het fenomeen, volgt een overzicht van de relevante literatuur, zodat een overzicht ontstaat van de beschikbaar kennis over illegale kansspelen, om vervolgens stil te staan bij een aantal risico's die met kansspelen gepaard gaan, waaronder kansspelverslaving. Tot slot maken we een vergelijking met een aantal buitenlandse landen wat betreft hun wet- en regelgeving ten aanzien van illegale kansspelen.

2.1 Kansspelen

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het fenomeen kansspelen en staan de verschillende karakteristieken van kansspelen en de verschillende spelvormen centraal.

2.1.1 Het fenomeen kansspel en verschillende spelvormen

Kansspelen zijn spellen waarbij het winnen of verliezen van geld of een bepaalde waarde in het economisch verkeer afhankelijk is van het toeval. De speler kan geen -overwegende- invloed uitoefenen op of hij iets wint. Het spelen van een kansspel wordt gokken genoemd. Kansspelen worden gereguleerd door de Wet op de kansspelen (Wok). Deze wet is recent gewijzigd via de wet Kansspelen op afstand (hierna: Koa). In de rechtspraak is altijd uitgegaan van een

ruim bereik van de Wet op de kansspelen. Het gaat volgens de wetgeving om een spel waarbij kans enige rol speelt in de aanwijzing van een winnaar (3 maart 1998, ECLI:NL:1998:ZD0952).

Een andere vorm van spel is een behendigheidsspel. Een behendigheidsspel is geen kansspel. Door de rechter is bijvoorbeeld het spel poker als kansspel en niet als behendigheidsspel gedefinieerd. Hoewel wel is betoogd dat een speler door oefening en training beter wordt in het spelen van poker is de Hoge Raad en in navolging het Gerechtshof van oordeel dat aan de hand van de spelregels blijkt dat de winnaar van het toernooi wordt aangewezen door een element van toeval, namelijk het toekennen van de kaarten. Op deze onzekere factor hebben de deelnemers, hoe behendig ze ook zijn, geen overwegende invloed aldus het Gerechtshof (3 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:774). Poker valt dus onder de Wet op de kansspelen.

Spellen, zoals internetgames kunnen ook gokelementen bezitten. Een recent onderzoek geeft aan dat dergelijke games met gokelementen risico's met zich brengen ten aanzien van verslavingsgevoeligheid (Van Rooij, Tuijnman & Kleinjan, 2021).

Gerechtshof: poker een behendigheidsspel of kansspel?

Gelet op de spelregels van het pokerspel zoals dat in de onderhavige zaak in toernooivorm gespeeld werd, is sprake van een aantal onzekere factoren, die naar het oordeel van het hof als “enige kansbepaling” zijn aan te merken. De deelnemer kent immers alleen zijn eigen twee gesloten gedeelde kaarten, op de toekenning waarvan hij geen invloed heeft en de verkrijging van de na elke ronde open gedeelde kaarten (flop, turn en river) is evenmin beïnvloedbaar. Hoe behendig een speler ook is, op de aan hem toebedeelde kaarten heeft hij geen invloed. De behendigheid kan, zeker bij een grote hoeveelheid rondes, een rol spelen bij het bereiken van de finaletafel, zo heeft ook [professor 1] als deskundige in eerste aanleg toegelicht; na verloop van tijd komt een geavanceerde speler altijd boven drijven. Na de finaleronde is er evenwel sprake van één winnaar van het toernooi en die heeft, indien wordt uitgegaan van de visie van [professor 1], moeten spelen tegen min of meer gelijke tegenstanders. De vraag wie de winnaar van het toernooi wordt - “de aanwijzing der winnaars”, zoals bepaald in artikel 1 onder a van de Wet op de kansspelen - is dus mede afhankelijk van de hiervoor reeds genoemde “enige kansbepaling” waarop de speler, ook aan de finaletafel, geen overwegende invloed heeft. Met behendigheid kan derhalve niet in die mate het kansspelelement worden opgeheven dat niet meer sprake zou zijn van een spel in de zin van artikel 1 onder a van de Wet op de kansspelen. Gerechtshof 3 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:774

Wanneer het gaat om een indeling in spelsoorten is een onderscheid te maken tussen kansspelen waarbij de speler tegen de kansspelaanbieder speelt of tegen een of meerdere andere spelers. In het eerste geval, bijvoorbeeld bij online casinospelen, wordt de weddenschap dus afgesloten tussen de speler en de aanbieder. De quoterings (odds) wordt vastgesteld door de aanbieder. De quoterings staat vooraf vast. Deze vorm zien we vooral online. De andere spelvorm waarbij spelers tegen elkaar spelen, zien we bijvoorbeeld bij een pokertoernooi. De kansspelaanbieder is faciliterend en ontvangt voor deze rol een vergoeding.

Wanneer het gaat om spelers die onderling de weddenschappen afsluiten is de kansspelaanbieder de betting exchange. De aanbieder draagt er zorg voor dat aanbod en vraag bij

elkaar komen. Als het gaat om verschillende spelsoorten, is nog relevant dat bij sportwedenschappen sprake kan zijn van live betting. In dit geval wordt gewed op gebeurtenissen tijdens de wedstrijd. Een andere spelvorm is in Nederland verboden, het zogenaamde spread betting. Dit is een vorm van gokken waarbij het te verliezen bedrag en de te winnen prijs niet van tevoren vaststaan. Volgens de wetgever, in de memorie van toelichting bij de wet Kansspelen op afstand (Koa), kunnen spelers niet goed tegen de gevaren van deze vorm van gokken worden beschermd.

2.1.2 Typen kansspelen

Er wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen verschillende typen kansspelen, namelijk kansspelen met een short odds karakter en kansspelen met een long odds karakter. Bij long odds spellen zit er een relatief lange tijd tussen het plaatsen van een inzet en het krijgen van de uitslag (win/verlies). Een voorbeeld hiervan is de Staatsloterij. Bij short odds spellen is de tijd tussen het plaatsen van een inzet en het krijgen van de uitkomst kort, tijdens het spelen wordt deze uitkomst bekendgemaakt. Een voorbeeld hiervan is het roulettespel. In het verlengde hiervan wordt beleidsmatig een onderscheid gemaakt tussen risicovolle en risicoarme kansspelen. Risicovolle kansspelen zijn kansspelen waarvoor een groter risico op verslaving geldt.

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt om kansspelen te karakteriseren is het onderscheid tussen online en offline kansspelen. Bij offline kansspelaanbod wordt ook wel gesproken van fysieke of landgebonden spelen, of land-based kansspelen. Wanneer het gaat om online kansspelen wordt er onderscheid gemaakt tussen e-commerce en e-gaming. Bij e-gaming worden spellen op het internet aangeboden en gespeeld. Deze spellen kunnen zowel gratis zijn als geld kosten. Het gaat hierbij om spellen met een short odds karakter. E-commerce is het verkopen van kansspelen via het internet die niet via het internet worden gespeeld. Een voorbeeld hiervan is de online verkoop van (illegale) loten. Offline kansspelen zijn in dit geval alle overige kansspelen.

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt in onshore en offshore aanbod. Onshore aanbieders zijn aanbieders die een vergunning hebben in het land waar ze actief zijn. Onshore aanbod wordt gelijkgesteld aan legaal aanbod. In sommige andere landen kan offshore aanbod ook legaal zijn, mits er kansspelbelasting wordt betaald. Dat geldt niet voor Nederland. Offshore aanbieders zijn aanbieders die zonder een lokale vergunning kansspelen aanbieden in een land. Deze aanbieders hebben elders wel een vergunning. De offshore aanbieders in Nederland opereren meestal onder een vergunning uit Malta, en soms onder een vergunning uit Gibraltar of Isle of Man. (Kansspelautoriteit, 2021).

2.2 Illegale kansspelen in Nederland, literatuur

Deze paragraaf richt zich op het begrip illegale kansspelen en de beschikbare literatuur over illegale kansspelen.

2.2.1 Het begrip illegale kansspelen

Met het begrip illegale kansspelen wordt, zoals eerder gesteld, bedoeld: het spelen van kansspelen zowel online als offline, die zonder vergunning worden aangeboden (Wilkinson, Vunderink & Van der Heijden, 2008). Gokken is dus verboden, tenzij dat via één van de bestaande vergunninghouders gebeurt. Aanbieders van online kansspelen die geen vergunning voor de Nederlandse markt bezitten, kunnen bijvoorbeeld wel een vergunning bezitten in een ander (Europees) land. Ook kan het zo zijn dat zij vanwege de rechtsvorm zijn geregistreerd en onder een vorm van toezicht vallen, bijvoorbeeld onder het toezichtregime van beursgenoteerde bedrijven. Daarmee wordt wel een onderscheid gemaakt tussen:

- Legale aanbieders die over een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt beschikken;
- ‘Grijs aanbod’, kansspelaanbieders die over een vergunning in een andere EU-lidstaat beschikken en onder een toezichtregime vallen en als beursgenoteerd bedrijf onder de regelgeving van beursgenoteerde bedrijven vallen;
- ‘Zwart aanbod’, kansspelaanbieders die geen, of bijvoorbeeld in Curaçao, een licentie hebben weten te bemachtigen en zich aan wet- en regelgeving in Europa onttrekken.

Hoewel wij erkennen dat er zeer veel verschillende soorten niet-vergunde aanbieders zijn, wordt in dit onderzoek, zoals hiervoor ook aangegeven, van een illegale aanbieder gesproken indien de desbetreffende aanbieder partij niet over een vergunning van de Kansspelautoriteit (Ksa) in Nederland beschikt. Een illegale aanbieder draagt geen belasting af in Nederland.

2.2.2 Illegaal spelaanbod in Nederland (voor de inwerkingtreding van Koa)

In een van de eerste onderzoeken, dus ver voor de inwerkingtreding van de Koa, werden vanuit de recherche illegale online kansspelen geïnventariseerd (KLDP, 2003). In een zoektocht naar exploitanten van online kansspelen werden 780 websites gevonden die zich richten op de Nederlandse consument, waarvan 45% afkomstig was van een Nederlandse aanbieder en 30% zich expliciet richtte op de Nederlandse kansspelenmarkt.

In opdracht van Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum hebben (Wilkinson, Vunderink & Van der Heijden, 2008) een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om de aard, omvang van het illegale spelaanbod in Nederland vast te stellen. De Wet op de kansspelen, die op dat moment van toepassing was, voorziet in monopolies voor het organiseren van speelcasino's, een staatsloterij, een lotto, een instantloterij, een totalisator en sportprijsvragen. De indicatoren worden hieronder uitgelicht. Het gaat om betrokken partijen en spelkenmerken: (1) spelers, (2) exploitanten, (3) broker (tussenpersoon) en (4) aantrekkelijkheid van het spel.

De omvang van illegale kansspelen bestaat uit kwantitatieve kenmerken zoals: aantal exploitanten, aantal locaties, totale omzet en bruto spelopbrengst, omzet exploitanten en spreiding daarin, aantal spelers (actief en passief), spelfrequentie en besteding. Daarnaast is de omvang van kansspelen een optelsom van twee kanalen: online en offline. De online kansspelen zijn

verdeeld in drie categorieën: sport, loterij en casino. Offline kansspelen hebben vier categorieën: sport, casinospelen, gokzuilen en loterijen (Wilkinson, Vunderink & Van der Heijden, 2008).

Tabel 2.1: Componenten en demografische kenmerken

Componenten	Demografische kenmerken
Speler	Spelerskenmerken: geslacht, leeftijd, opleiding, beroep, migratieachtergrond et cetera
Exploitant	Herkomst en vestigingsland, actief in welke sectoren
Broker (tussenpersoon)	Geslacht, opleiding, beroep et cetera
Aantrekkelijkheid van het spel	Inzet, winkans, long odd t.o.v. short odd, toegankelijkheid (via internet bijv.), advertentieplaatsen (media bijv.)

Een jaar later voerde Homburg en Oranje (2009) een onderzoek uit naar de aard, omvang en soorten illegale kansspelen. Dit is het eerste onderzoek dat expliciet de definities voor de aard, omvang en het spelaanbod uit het onderzoek van Wilkinson, Vunderink & Van der Heijden (2008) gebruikt. De uitkomsten van het onderzoek geven een goed beeld van de aard, omvang en het spelaanbod van illegale kansspelen. Een pluspunt aan dit onderzoek is dat de onderzoekers rekening hebben gehouden met herinneringseffecten van de spelers. Spelers kunnen de tijdstippen van speelmomenten verwarren, waardoor de betrouwbaarheid van de resultaten minder worden. Om de betrouwbaarheid van de resultaten te optimaliseren hebben de onderzoekers gevraagd naar drie speelmomenten verdeeld over twaalf maanden. Beperkingen aan dit onderzoek zijn een aantal. Zo is de gedateerde data van het KLPD-onderzoek (2003) gebruikt. Ook is de data van Verispect (2007) gebruikt. Dit is een betrouwbare database, maar geven niet een volledig beeld (richt zich alleen op de exploitanten) (Homburg & Oranje, 2009). De resultaten zijn hieronder weergegeven:

De Kansspelautoriteit heeft een rapport samengesteld met als titel 'Omvang online kansspelmarkten; schattingen prognose en kwalificatie van cijfers'. Daartoe hebben zij al bestaande onderzoeken nader geanalyseerd (Kansspelautoriteit, 2021). Het gaat om onderzoeken van H2 Gambling Capital en Regulus Partners (RP). Beiden deden schattingen over de omvang van de online markt. H2 schat de totale markt, waarbij het zowel om legaal als illegaal aanbod gaat om 1,1 miljard euro. RP komt met het getal van 827 miljoen euro. Daarbij tekenen we aan dat Regioplan de bonussen niet heeft meegerekend en H2 wel. (Kansspelautoriteit, 2021). De omvang van de markt wordt uitgedrukt in bruto spelresultaat (bsr). Het gaat dan om de inleg, waarbij de uitkering van de prijzen van de inleg wordt afgetrokken. Het gaat om schattingen omdat alleen het legale deel enigszins reëel in kaart gebracht kan worden. Bij het illegale deel is sprake van een onzekerheidsmarge. In Nederland is het fysieke/landgebonden aanbod groter dan het online aanbod, aldus H2 (Kansspelautoriteit, 2020). H2 verwacht niet dat de online markt groter zal worden dan dat van de fysieke/landgebonden kansspelen (Kansspelautoriteit, 2020).

Tabel 2.2: Soorten illegale kansspelen.

Illegale kansspelen	Aard	Omvang	Locatie
Gokzuilen	<1% van de respondenten (10k spelers), 107 locaties gokzuilen, lage inzet en lage deelname frequentie.	<1% van de respondenten, vooral mannen die middelbaar tot hoogopgeleid zijn	Café/snackbar (30)
Lotto/toto	1% van de respondenten (100k spelers), weinig voordelen, buitenlandse lottotrekking gunstig vanwege hoge winsten	1% vooral mannen, die laag tot middelbaar opgeleid zijn	Tabakszaken (65)
Poker	Hoogopgeleide jongeren	2% van respondenten vooral hoogopgeleide jongeren, vooral mannen	Bij mensen thuis/cafés (60)
Bingo	Laagopgeleiden en seniore spelers	3% van de respondenten, laag-long odds tot middelbaar opgeleide senioren, voornamelijk vrouwen	Buurthuizen, verenigingen en zalencentra (300)

2.2.3 Illegale online kansspelen: Onderzoek naar gokzuilen

Een gokzuil is een computersysteem waarop een speler kan deelnemen aan weddenschappen via een gokkast, laptop, tablet en/of smartphone. Er kan gewed worden op de uitslagen van sportwedstrijden (Homburg & Oranje, 2009; Spapens & Bruinsma, 2015). Veelal wordt er op locatie een internetverbinding aangelegd waarmee spelers op websites terecht komen die via de normale, openbare verbinding niet bereikbaar zijn (Homburg & Oranje, 2009). Gokzuilen zijn met name te vinden in cafés (al dan niet met een vaste klantenkring), belwinkels, snackbars of andere horecagelegenheden. Ook worden Turkse koffie- en theehuizen, kapperszaken en kiosken genoemd (Homburg & Oranje, 2009; Spapens & Bruinsma, 2015). Voor de aanbieders is de gokzuil een miljoenenbusiness. Gokkers zetten veel geld in, over deze opbrengst wordt geen belasting betaald maar door de organisatoren volledig geïncasseerd en de pakkans is minimaal.

De illegale omzet via gokzuilen

Spapens en Bruinsma (2015) hebben op basis van het gemiddeld aantal aangetroffen gokzuilen per gemeente een schatting gemaakt van het totaal aantal gokzuilen in Nederland. Hun schatting is dat er jaarlijks in Nederland 202 gokzuilen in beslag genomen kunnen worden. De Kansspelautoriteit heeft vervolgens op basis van de loggegevens van uitgelezen gokcomputers vastgesteld dat de gemiddelde inleg per computer ongeveer 3.800 euro per week bedraagt, waarvan zo’n 330 euro wordt uitgekeerd. De wekelijkse bruto speelwinst per gokzuil is zo’n 3.500 euro, hetgeen op jaarbasis neerkomt op ongeveer 180.000 euro bruto speelwinst. Indien dit bedrag vermenigvuldigd wordt met de geschatte omvang van 202 gokzuilen, betekent dat dat er jaarlijks voor bijna 37 miljoen euro aan illegale omzet wordt gemaakt via gokzuilen.

Het verschil met een kansspelwebsite is dat de speler niet via een online betaalmogelijkheid geld inzet, maar contant bij de persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook ter plaatse uitgekeerd (Homburg & Oranje, 2009). Het illegale kansspelaanbod door middel van gokzuilen is, afgezien van het feit dat hiermee de kansspelwetgeving wordt overtreden, om meerdere redenen ongewenst. Zo houden malafide aanbieders zich niet bezig met consumentenbescherming en het tegengaan van kansspelverslaving, is er sprake van ontduiking van kansspelbelasting en gaat er zware criminaliteit achter schuil. De uitbaters van de gelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen, hadden vaak criminele antecedenten. Ook vonden er op deze locaties andere illegale activiteiten plaats, zoals wietteelt en illegale prostitutie (Homburg & Oranje, 2009).

2.2.4 Illegale offline kansspelen

Illegale offline kansspelen worden aangeboden door organisatoren die niet geregistreerd zijn als vergunninghouder. Illegale offline kansspelen worden vaak in verband gebracht met (georganiseerde) criminaliteit. Er bestaat echter weinig empirisch onderzoek naar de relatie tussen criminele groeperingen en illegale offline kansspelen (Ferentzy & Turner, 2009; Spapens, 2014). Daarnaast is het niet eenvoudig om een relatie tussen georganiseerde criminaliteit en illegaal gokken vast te stellen. In de literatuur wordt gewezen op een zekere georganiseerdheid die voorwaardelijk is om illegaal offline kansspelen aan te bieden. Er kan gesproken worden van een georganiseerde groepering (Spapens, 2014). Daarnaast maken illegale aanbieders gebruik van bepaalde diensten van criminelen groepen, zoals voor bescherming, beveiliging en het innen van schulden (Ferentzy & Turner, 2009). Verder onderscheiden Smith, Wynne en Hartnagel (2003) vier categorieën van criminele activiteiten die direct en indirect aan illegale kansspelen zijn gerelateerd:

- Het illegale kansspel zelf en de bijbehorende activiteiten (meedoen aan het kansspel, bijhouden van de boekhouding, het aanbieden van en/of het manipuleren van kansspelen).
- De activiteiten van de aanwezigen bij illegale kansspelen, die als misdaad of misdaad stimulerend worden gezien (i.e. criminogene activiteiten), zoals fraude en witwassen.
- De locaties van illegale offline kansspelen zijn vaak locaties waar criminele activiteiten op en rondom voorkomen. De voorbeelden die worden benoemd zijn bijvoorbeeld diefstal of prostitutie.
- Personen die zich schuldig maken aan illegale gokpraktijken kunnen zich crimineel gedragen richting familie. Het gaat dan om bijvoorbeeld huiselijk geweld en de verwaarlozing van kinderen (Smith et al., 2003).

Hoewel uit politieregistraties blijkt dat sommige buurtbewoners overlast ervaren door de exploitatie van illegale kansspelen, wordt deze aanwezigheid van illegale kansspelen in een buurt niet altijd als negatief ervaren. Op een aantal plekken in Nederland is het alom bekend dat er illegale bingo of illegale lotto wordt aangeboden en wordt dit door de buurtbewoners geaccepteerd. Mensen zien het als een vrijetijdsbesteding en houden zich niet bezig met het feit of de kansspelen illegaal zijn of niet (Boerman et al., 2017).

‘Zwarte’ Lotto/Toto

Bij het spel lotto wordt een cijferreeks opgegeven en als deze (gedeeltelijk) overeenkomt met de trekking, krijgt de deelnemer een prijs. Toto is gebaseerd op het voorspellen van de uitslagen van sportwedstrijden. De (legale) loten voor beide spelvormen worden onder meer verkocht bij tabaks- en gemakswinkels. De uitslag van de toto wordt bepaald door de uitslagen van feitelijk gespeelde sportwedstrijden. Voor verschillende lotto's wordt vaak gebruikgemaakt van de trekkingsuitslag van de Lotto en Toto van Nederlandse Loterij. Dit gebeurt onder andere in cafés. Ook bestaat een parallelcircuit van 'zwarte' Lotto/Toto, waarbij het gaat om zelfgemaakte formulieren. Deze maken ook vaak gebruik van de uitslagen van de Nederlandse Lotto en Toto. Een aparte categorie betreft de Toto, waarbij op locaties voetballijsten werden aangetroffen (Homburg & Oranje, 2009).

Verispect (2007) heeft twee onderzoeken uitgevoerd naar aanbieders van offline illegale kansspelen (i.e. 'zwarte' lotto/toto). De data zijn verzameld bij 359 tabakszaken in de steden Amsterdam, (180) Rotterdam (67), Den Haag (82) en Utrecht (30). Uit onderzoek blijkt dat de meeste illegale Lotto/Toto werd verhandeld in Amsterdam (66 tabakszaken). Den Haag kwam als tweede stad naar voren, met achttabakszaken waar 'zwarte' lotto/toto werd aangeboden. Het minste aantal tabakszaken waar illegaal lotto/toto werd aangeboden betreft de stad Rotterdam (1) en Utrecht (0). Deze resultaten zijn echter gedateerd.

2.3 Profielen van spelers

In deze paragraaf gaat het over wat er bekend is over spelersprofielen in de beschikbare literatuur.

2.3.1 Motivatie van spelers om illegaal kansspelen te beoefenen

Ook over de spelersprofielen van illegale kansspelen is weinig bekend. Wanneer men kijkt naar de motivatie van spelers om voor illegale kansspelen te kiezen, blijkt dit voornamelijk om de hoogte van het geldbedrag of de waarde van de prijs te gaan (Boerman et al., 2017). Bij de illegale varianten is dit immers hoger dan bij de legale varianten. Uit onderzoek blijkt dat de motivatie om specifiek voor illegale sportweddenschappen te kiezen bestaat uit twee delen. Allereerst is er bij illegale sportweddenschappen vaak de mogelijkheid om live geld in te zetten tijdens de wedstrijd, wat zorgt voor meer spanning. Bij legale sportweddenschappen moet dit voorafgaand aan de wedstrijd gedaan worden⁸. Een tweede reden om voor illegale sportweddenschappen te kiezen is dat het aanbod van illegale weddenschappen veel groter is dan het legale aanbod. Zo kunnen bij illegale weddenschappen veel meer leagues meegenomen worden (zoals bijvoorbeeld de amateurwedstrijden), maar kan er ook op veel verschillende soorten sport worden ingezet (Sönmez & Varol, 2018).

⁸ Met ingang van de wet Kansspelen op afstand kan bij legale sportweddenschappen ook live geld ingezet worden.

Een respondent die gokverslaafden behandelt geeft het volgende aan:

“Ik kom vooral in aanraking met mannen van achttien tot en met 35 die door het gokken in de problemen zijn geraakt. Ze zijn vaak met lichtere weddenschappen begonnen. Mensen willen ‘live betten’. Mijn cliënten zeggen, dat ze niet in problemen zijn gekomen door de Toto. Het is wel een springplank naar het illegale stuk. Er komt zelden een vrouw voorbij. Van de tien personen is er één vrouw. Terwijl er echt meer vrouwen zijn die problemen hebben. Het zijn over het algemeen mannen die normaal functioneren. Daarmee bedoel ik dat ze een baan en een relatie hebben. Ze kunnen hun leven nog in stand houden. Ze hebben geen realiteitsbesef. Ze hopen op de klapper die gaat komen. Het leervermogen is zeer beperkt. Het zijn vaak succesvolle mensen. Ondernemers, veel salesmensen. Mensen die moeten scoren. Soms letterlijk, zoals profvoetballers. In het begin doen ze het gokken nog en public. Totdat ze steeds meer gaan inzetten. Ze gaan steeds meer risico nemen. Dan veranderen de tijden en hoe lang ze ermee bezig zijn. Heftiger en stiekemer gedrag. Ze beginnen met voetbal, tennis of basketbal. Als er geen lekker aanbod is gaan ze blackjacken. Als ze al volop hebben ingezet op wedstrijden gaan ze wat anders doen, slotmachines en zo. Vooral het live wedden doen zij. Vrouwen doen zelden wedstrijden. Zij doen slots, soms blackjack. Soms worden ze gelokt, bijvoorbeeld met kaartjes voor een wedstrijd. Het streelt hun ego. Ze mogen daarnaartoe. Het aantal zelfmoorden onder gokverslaafden is hoog.”

2.3.2 Consumentengedrag online gokkers

Hof, Rosenboom en van der Werff (2015) deden onderzoek naar het consumentengedrag van online gokkers in Nederland. Hierbij is gekeken naar verschillende factoren die de keuze tussen legaal en illegaal online gokken mogelijk kunnen beïnvloeden. Het hebben van een Nederlandse vergunning bleek een belangrijke motivatie om voor een legale variant van het kansspel te kiezen. De vergunning moest echter wel duidelijk in beeld worden gebracht. Daarnaast bleek ook het aanmaken van een spelersprofiel en informatie over de speelduur en het saldo positief van invloed te zijn op de keuze voor een legale variant. Wanneer de deelnemers een kopie van een identiteitskaart of een bankpas moesten insturen, werd dit juist als een belemmering gezien voor het kiezen van een legale variant (Hof et al., 2015).

2.4 Relevante literatuur ten aanzien van een aantal risico's van kansspelen

In de literatuur wordt stil gestaan bij een aantal gevaren rond het aanbieden van kansspelen. Een van die gevaren betreft het fenomeen matchfixing. Andere gevaren zijn witwassen, minderjarigen die aan kansspelen doen en kansspelverslaving.

2.4.1 Matchfixing in Nederland

In 2013 deden Spapens en Olfers onderzoek naar matchfixing (het manipuleren van wedstrijden) in Nederland. Zij maakten een onderscheid tussen gokgerelateerde en niet-gokgerelateerde matchfixing. Uit dit onderzoek blijkt dat matchfixing ook in Nederland voorkomt (Spapens & Olfers, 2013). Matchfixing is geen op zichzelf staand strafbaar feit. Dit betekent dat

matchfixing niet expliciet in het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld. Matchfixing kan echter samengaan met wel in het Wetboek van Strafrecht voorkomende strafbaar gestelde feiten, zoals niet-ambtelijke corruptie, 328ter WvSr. In dat geval is dus wel sprake van een strafbaar feit.

Het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 spreekt niet over motieven voor matchfixing, maar spreekt over risicofactoren waardoor personen, maar ook sportclubs, kunnen overgaan tot matchfixing (Boerman et al., 2017). Net als Spapens en Olfers (2013) wijzen zij op het individuele niveau en het hebben van criminele connecties, het hebben van weinig carrièreperspectief en een laag inkomen. Dit zijn factoren die de kans op matchfixing vergroten. Ook jeugdspelers lopen meer risico omdat zij makkelijker te manipuleren zijn en omdat het toezicht op jeugd-wedstrijden minder is. Veel jeugdwedstrijden worden niet uitgezonden. Op het niveau van sportclubs zijn eveneens risicofactoren zichtbaar, bijvoorbeeld als een sportclub financiële problemen heeft. Wanneer een club zich inlaat met matchfixing verwacht de club uit de financiële problemen te komen, dus wordt matchfixing gezien als een aantrekkelijke optie. Het derde niveau waar zich risicofactoren voor matchfixing voordoen heeft betrekking op kansspelaanbieders. Wanneer in deze gokmarkten veel en hoog wordt ingezet, valt matchfixing minder op. Daarnaast zijn niet alle kansspelaanbieders even transparant waardoor criminelen zich kunnen uitgeven als kansspelaanbieder en op die manier wedstrijden kunnen manipuleren (Boerman et al., 2017).

2.4.2 (Andere) risico's in relatie tot kansspelen, witwassen

Witwassen is strafbaar gesteld in artikel 420bis en is in het kort het legaal maken van onrechtmatig verkregen geld. Witwassen wordt vooral gerelateerd aan online kansspelen. Er bestaan verschillende methoden om geld wit te wassen. (Boere, 2021).

Bij illegaal online gokken, land-based illegale sportwedenschappen en casino's is de kwetsbaarheid voor witwassen het grootst (Van der Knoop, 2017). Immers, er kan dan anoniem ingezet worden waarbij gebruik kan worden gemaakt van contant geld. Er wordt daarentegen verondersteld dat witwassen bij loterijen nauwelijks voorkomt. (Van der Knoop, 2017).

'Mede daarom zijn Nederlandse loterijen vrijgesteld van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Ook de Ksa bevestigt in een interview dat witwassen bij loterijen geen groot risico is. Het beperken van fraude bij loterijen houdt in dat het risico op oplichting bij kansspelen moet worden beperkt. Gedetailleerde informatie over fraude in de loterijmarkt is beperkt. Op basis van interviews met de Ksa blijkt fraude bij loterijen beperkt en is het risico hoger bij andere kansspelen zoals speelautomaten. Omdat de Ksa vergunningsplichtigen een gedetailleerd protocol oplegt ter borging van een eerlijke trekking, en daarop toezicht houdt, is het niet waarschijnlijk dat er veel ruimte is voor fraude. Dit risico verschilt niet tussen de verschillende loterijproducten. Alle vormen van loterijen zijn in dezelfde mate gevoelig voor fraude' (PWC 2020).

In oudere onderzoeken van bijvoorbeeld Fijnaut, van 't Veer en Moerland (1993) wordt de Nederlandse situatie van toentertijd vergeleken met de situatie in de Verenigde Staten, als

het gaat om georganiseerde misdaad. De onderzoekers vonden dat illegale kansspelen in combinatie met het gebrek aan handhaving, te vergelijken was met de situatie in de Verenigde Staten. Zij keken bijvoorbeeld naar de wijze van het aanbieden van illegale spellen zoals de ‘zwarte’ lotto. De georganiseerde misdaad, zo stellen de onderzoekers, blijkt uit onder meer de dreiging met geweld en het toepassen van geweld. Recenter onderzoek uit bijvoorbeeld Canada (Moodie, 2002) toont aan dat gokken een link heeft met criminele organisaties. Niet alleen is witwassen via illegale gokbedrijven mogelijk, maar het kan ook gaan om andere misdrijven die een link hebben met georganiseerde misdaad, zoals corruptie. (Ferentzy & Turner, 2009). Meer recent geven Spapens en Olfers (2013) aan dat ‘de online gokbedrijven doorgaans zijn gevestigd in landen die de organisatie van gokactiviteiten zonder omhaal toestaan en de markt niet of slechts in geringe mate reguleren en niet, dan wel onvoldoende controleren.’ Verder geven zij aan dat de Financial Action Task Force erop wijst dat criminelen investeren in online gokken. Ook in Nederland is dit het geval.

Chris J. was een voormalig IRT-informant en wordt in verband gebracht met het Cali-kartel. Aldus het Landelijk Recherche team. Het Landelijk Recherche team geeft aan dat hij illegale weddenschappen organiseerde. Ook had hij een aandeel in het kansspelbedrijf Interwetten.

2.4.3 Kansspelen, minderjarigen en games met gokelementen

De Kansspelautoriteit heeft in 2018 onderzoek uitgevoerd naar loot boxes (schatkistjes), getiteld ‘Onderzoek naar loot boxes; een buit of een last’. Het blijkt dat binnen videogames gokelementen kunnen zitten. Bij vier van de tien onderzochte spellen was dit het geval. De Ksa deelt haar kennis over kansspelen met de gamesector en wijst erop dat ook ouders hierin een rol toekomt. “De Ksa raadt ouders af hun kinderen loot boxes te laten openen. Ouders en kinderen kunnen op de website van Ksa en bijvoorbeeld ook op websites als gokkeninfo.nl en gaminginfo.nl informatie vinden over loot boxes.” (Antwoorden op Kamervragen van Justitie en Veiligheid op de vragen van Kamerlid van Nispen (SP) over het verslavende karakter van videospellen, 27 september 2019, nr. 2019Z18234). Hoewel volgens de Ksa loot boxes in strijd zijn met de Wet op de kansspelen wanneer deze een economische waarde vertegenwoordigen, deelt de Raad van State deze zienswijze niet. Volgens de Raad van State had de Kansspelautoriteit de uitgever van het computerspel FIFA22 in 2019 geen dwangsom mogen opleggen, omdat volgens de Raad van State de zogenaamde packs of loot boxes waarmee in FIFA22 virtuele voetballers op een virtuele transfermarkt kunnen worden verhandeld, geen kansspel zijn waarvoor een vergunning nodig is (9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:690). De uitgever heeft dus de kansspelwetgeving niet overtreden. Het aanbieden van loot boxes in games is dus niet aan te merken als illegaal kansspel.

2.4.4 Gokverslaving

Eén van de belangrijkste doelen van de kansspelwetgeving, aldus de wetgever in de memorie van toelichting bij de wet Kansspelen op afstand (Koa), is het voorkomen van kansspelverslaving. In deze paragraaf wordt ingegaan op de literatuur op het gebied van verslaving. Dit is mede relevant voor de recente ontwikkelingen in het beleid waarbij de wetgever heeft aangekondigd het beleid vooral te richten op risicovolle kansspelen.

Verslavingsdeskundigen noemen een aantal omstandigheden waardoor een kansspel meer verslavend kan zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gokken online; het ontvangen van een direct spelresultaat; de mogelijkheid om hoge bedragen in te zetten; het anoniem, zonder sociale controle spelen; in een aangename sfeer kunnen spelen en het idee dat de speler controle heeft over het spel. Zie bijvoorbeeld de criteria die de verslavingsklinieken gebruiken, waaronder bijvoorbeeld Jellinek.

Het denken over verslaving kent een lange geschiedenis die in de negentiende eeuw begint met zien van verslaving als een morele zwakte, tot de verslavende eigenschappen in stoffen en verslaving als uiting van een onderliggende problematiek tot een bio-psychosociale aandoening, en recent als een hersenziekte (Van den Brink, 2014). In de volksmond wordt gesproken over gokverslaving als iets waar men geen weerstand kan tegen bieden en waarvan men afhankelijk van is. In de DSM-5, de classificatie van de American Psychiatric Association voor psychiatrische stoornissen, kan een persoon worden gediagnosticeerd met een gokverslaving wanneer ten minste vier van de volgende criteria aanwezig zijn (American Psychiatric Association, 2013).

DSM-V criteria voor gokverslaving:

1. Met steeds grotere hoeveelheden moeten gokken om de gewenste opwinding te bereiken.
2. Geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken.
3. Mislukte pogingen om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken
4. Geobsedeerd zijn door gokken (veel denken aan gokervaringen, denken aan manieren om aan geld te komen of bedenken of verhinderen van een volgende mogelijkheid om te gokken etc.)
5. Vaak gokken bij onlustgevoelen (schrik, angst of depressieve gevoelens)
6. Opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen; 'Chasing losses'.
7. Liegen over het aantal uren dat iemand gokt of de hoeveelheid geld die iemand verspeeld heeft.
8. Door gokken op het spel zetten of verliezen van relaties, werk of loopbaan.
9. Vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

Oorzaken

In de vorige versie van de DSM (IV) werd gesproken van 'pathologisch gokken' en 'stoornissen in de impulscontrole', maar in de DSM-5 staat gokverslaving nu onder de categorie 'verslaving en stoornissen door het gebruik van middelen'. In feit is sprake van een samenvoeging van een chemische en gedragsverslaving in de nieuwe DSM-versie (Van de Brink, 2014; Van Holst, Van den Brink, Veltman & Goudriaan, 2010). Een belangrijke overweging hierbij is dat de onderliggende biologische processen vergelijkbaar zijn (o.a. Frauth-Buhler, Mann & Potenza, 2016; Li, Ramoz, Derrington & Deher, 2020). Om welke biologische factoren gaat het dan bijvoorbeeld? Uit diverse onderzoeken blijkt dat er bijvoorbeeld een genetische kwetsbaarheid is aan te wijzen bij gokverslaafden (Gyollai et al., 2014). Gokverslaafden verschillen van niet-verslaafden door afwijkende hersenactiviteiten (Quintero, 2017), neurotransmittersystemen en het 'belo-

nings- en stresssysteem' in de hersenen (Goudriaan, Oosterlaan, De Berus & Van den Brink, 2004). Duidelijk is dat gokverslaving een heterogeen verschijnsel is dat niet met een biologische factor verklaard kan worden, maar dat sprake is van interactie, waarbij ook sociale en psychologische factoren van belang zijn (Biback & Zack, 2015; Dryden-Edwards, 2021; Grant et al., 2016; Raylu & Oei, 2002). Er zijn dan ook verschillen te vinden tussen een gokverslaafde en alcoholverslaafde (o.a. Clark, Boileua & Zack, 2019; Rash, Weinstock & Van Patten, 2016), maar ook binnen de groep gokverslaafden is sprake van heterogeniteit. Milosevic & Ledgerwood (2010) onderscheiden op basis van een review van de literatuur drie subtypen: 1) gedragsmatig geconditioneerd type met weinig psychopathologie en voor wie gokken niet voorkomt om emoties te reguleren 2) emotioneel kwetsbare type dat last heeft van angsten en depressie, niet impulsief is en voor wie gokken een manier is om met onlustgevoelens om te gaan 3) type dat impulsief is en antisociale persoonlijkheidstrekken heeft. Gokken is voor hen bedoeld om een positief gevoel krijgen. Er zijn uiteraard andere typeringen en classificaties mogelijk. In een andere studie worden bijvoorbeeld het 1) impulsieve 2) obsessief-compulsieve en 3) verslaafde typen genoemd (Dannon et al., 2006).

In hun review van empirische onderzoeken zijn Johansson (et al., 2008) nagegaan wat de risicofactoren zijn voor het ontstaan en voortduren van gokverslaving (pathological gambling). Het gaat om demografische factoren (leeftijd en geslacht), cognitieve distorties (foutieve perceptie en illusie van controle), sensorische gevoeligheid (voor geluiden, licht), Obsessieve Compulsieve Stoornis, drugsgebruik en criminaliteit. In deze studie komen veel (veronderstelde) risicofactoren aan bod maar bij nadere beschouwing laten ze tegengestelde resultaten zien (bijvoorbeeld huwelijks status) of worden aangemerkt als 'mogelijke' risicofactor, zoals alcoholgebruik.

Prevalentie

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de mate van voorkomen van gokverslaving (prevalentie). Uit een reviewstudie, waarin 69 prevalentieonderzoeken zijn bekeken, komt naar voren dat wereldwijd het prevalentiecijfer onder volwassen varieert; 0.12-5.8 procent van de gokkers die gokken heeft gokproblemen. Voor Europese landen geldt een prevalentie van 0.12-3.4 procent (Calado, Alexandre & Griffiths, 2016).

Voor de Nederlandse situatie is enigszins gedateerd onderzoek voorhanden waaruit blijkt dat in 2011 de Nederlandse bevolking naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers telde, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers.⁹ In een latere studie van Kruize et al. (2016) blijkt de groep probleemgokkers veel groter: 79.000 (en 95.700 risicospelers).¹⁰ De auteurs zeggen dat de resultaten uit de onderzoeken met grote voorzichtigheid moeten worden ge-

9 In de publicatie van Bieleman et al. (2011) worden de betrouwbaarheidsintervallen erbij vermeld. Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij het speelgedrag nauwelijks tot geen 'verslavingspotentie' vertoont. Risicospelers zijn spelers die enige kenmerken van kansspelverslaving vertonen en mogelijk kansspelverslaafd zijn. Probleemspelers hebben waarschijnlijk te maken met een kansspelverslaving, maar zijn dat niet per definitie.

10 Zie publicatie voor de betrouwbaarheidsintervallen.

interpreteerd vanwege veranderingen in de vragenlijst en weging van de resultaten. Noemenswaardig is ook het onderzoek van De Bruin en Labree (2015) waarin is nagegaan wat de omvang van kansspelverslaving is onder deelnemers aan short odds online kansspelen. Veel onlinespelers nemen niet slechts deel aan één, maar aan meerdere online kansspelen. De meerderheid van de online spelers neemt daarnaast ook deel aan land-based kansspelen. De meest gespeelde online kansspelen zijn sportwedenschappen en poker. Op basis van een panelonderzoek onder 509 personen die hebben aangegeven het afgelopen jaar deel te hebben genomen aan short odds online kansspelen, is de bevinding dat 5,2 procent van de deelnemers aan online kansspelen te kwalificeren is als probleemspeler. Een iets grotere groep van 11,3 procent is aan te merken als risicospeler. De recreatieve spelers vormen het grootste deel van 83 procent. De auteurs schatten het aantal online spelers van short odds kansspelen in Nederland op 242.000. Het geschatte aantal online probleemspelers ligt tussen de 13.000 en de 20.000 (De Bruijn & Lambree, 2015).

Gokverslaving en loterijen

Ariyabuddhipongs (2010) vindt in een uitgebreide reviewstudie aanwijzingen dat ook van loterijen (long odds) een verslavende werking kan uitgaan voor jongeren. De beste voorspeller voor deelname aan loterijen is dat de ouders dat ook doen. Jongeren zijn mede vanwege hun trouwdheid met de mogelijkheden van het internet een extra kwetsbare groep (Gainsbury, 2015).

De Bruin (2017) onderzocht de verslavingsgevoeligheid van het Nederlandse kansspel aanbod op basis van tien dimensies. De geaggregeerde scores van de verslavingsgevoeligheid zijn kansspelautomaten (7,72), casinospelen (6,85), krasloten (6,80), sportwedenschappen (6,21), Bingo (5,07), Lotto (4,05), Nederlandse loterij (3,95) en Goede Doelen Loterijen (3,58). Hieruit blijkt dat loterijen als long odds spellen minder risico met zich brengen dan andere spelsoorten. Op basis van dit onderzoek naar verslaving bij verschillende loterijen blijkt dus dat het lottospel, de staatsloterij en goededoelenloterijen in tegenstelling tot instantloterijen waar de krasloten onder vallen, een lager risico kennen op kansspelverslaving.

Uit onderzoek naar Lokale Fondsen Nederland loterijen (LFN-loterijen; dit zijn loterijen met een maandelijkse trekking en weinig of geen controle over spelmomenten (gameplay)), blijkt dat deze kansspelen een relatief laag verslavingsrisico kennen. Het onderzoek (Meerkerk, Van de Mheen, Van Groos, 2018) richt zich op de vraag, of een meer strenge wetgeving voor deze loterijen gerechtvaardigd is. Om tot een antwoord te komen op deze vraag is, met behulp van een risicobedoelingsinstrument en een systematische literatuurreview over de relatie tussen LFN-loterijen en kansspelproblemen, het risico van LFN-loterijen bestudeerd. Uit het onderzoek komt dat LFN-loterijen geen significante bijdrage leveren aan de prevalentie van kansspelproblemen. Daarentegen kunnen deze loterijen mogelijk wel indirect bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van kansspelen, waardoor de drempel om deel te nemen aan meer riskante kansspelen wordt verlaagd. Ook nemen probleemgokkers vaak deel aan loterijen. De kans dat er kansspelproblemen optreden wanneer men uitsluitend deelneemt aan een LFN-loterij, is volgens de onderzoekers onwaarschijnlijk. LFN-loterijen lijken dus een relatief laag risico met zich te brengen. De onderzoekers stellen dat minderjarige jongeren,

vanwege hun kwetsbare karakter, wel door beleidsmakers uitgesloten moeten worden van deelname aan dergelijke kansspelen.

Gokverslaving en online gokken

Ongeveer vijf procent van de mensen die deel hebben genomen aan short odds spelen (online en land-based) is aan te merken als probleemspeler; zij hebben vermoedelijk een gokverslaving. Ongeveer elf procent is aan te merken als risicospeler. Risicospelers vertonen enige kenmerken van verslaving of zijn al verslaafd. (De Bruin & Labree, 2015). Uit onderzoek komen weinig verschillen naar voren waar het gaat om het onderscheid tussen autochtone en niet-westerse migranten wat betreft deelname aan kansspelen. Wel zijn er aanwijzingen dat niet-westerse migranten vaker risicovol kansspelgedrag vertonen (Meerkerk, Van Straten & Rodenburg, 2017).

De vraag is hoe groot de groep online probleemgokkers anno 2022 is. De online gokmarkt, waaronder sportwedenschappen, heeft de laatste jaren een enorme vlucht genomen en laat ook andere kenmerken zien van de probleemgokkers dan land-based gokkers, waaronder de invloed van peers die gokken en een behoorlijk aandeel van vrouwen (Winters & Derevensky, 2019). In 2015 heeft Chóliz in Spanje een onderzoek verricht naar de effecten van het legaliseren van online gokken, twee jaar na het legaliseren ervan. Hieruit bleek er een aanzienlijke toename van jonge gokverslaafden sinds de legalisatie. Online gokken wordt in deze context verslavender genoemd dan elk ander type spel vanwege de directheid, toegankelijkheid en het gemak van het gokken (Chóliz, 2015).¹¹ Het is belangrijk om bij het beschrijven van kenmerken van probleemgokkers ook het gokproduct in ogenschouw te nemen. Daarbij dient vooral de aandacht uit te gaan naar jongeren. Jongeren – in vergelijking tot volwassenen – moeten nog leren omgaan met hun impulsen; problemen in de impulscontrole speelt een belangrijke rol bij verslavingen (Frisone et al., 2020). Jongeren zijn meer geneigd tot risicogedrag (Sideli et al., 2018). Hiermee samenhangend wijzen King en Delfabbro (2016) op de risico's van het op jonge leeftijd in aanraking komen met 'gokachtige' activiteiten, zoals gratis pokeren op internet (of met virtueel geld) en spelletjes waar een gokelement in zit.

Gokverslaving en speelautomaten

De Kruize et al. (2016) vinden in hun enquête onder exploitanten, voor de invoering van de nieuwe wetgeving, dat minder dan de helft van de exploitanten van speelautomaten maatregelen neemt tegen kansspelverslaving. Ook nemen de exploitanten weinig maatregelen om fraude en overige criminaliteit te verminderen, behalve Holland Casino (Kruize et al., 2016). Over de beleidsdoelstelling consumentenbescherming van de Wet kansspelen op afstand stellen Kruize et al. (2016) voorts dat de invulling daarvan varieert per maatregel.

11 Jongeren moeten – in vergelijking met volwassenen – nog leren omgaan met hun impulsen; problemen in de impulscontrole speelt een belangrijke rol bij verslavingen (Frisone et al., 2020). Jongeren zijn meer geneigd tot risicogedrag (Sideli et al., 2018). Hiermee samenhangend wijzen King & Delfabbro (2016) op de risico's van het op jonge leeftijd in aanraking komen met 'gokachtige' activiteiten, zoals gratis pokeren op internet (of met virtueel geld) en spelletjes waar een gokelement in zit.

Risicofactoren: alcoholgebruik en kansspelverslaving offline (land-based)

In opdracht van het ministerie van VWS door het onderzoeksinstituut IVO en het onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval is er een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van (problematisch) alcoholgebruik in de offline kansspelsector in Nederland (Schoonbeek et al., 2020). Ook zijn de risico's en gevolgen van de combinatie van alcoholgebruik en het spelen van offline kansspelen onderzocht. Uit het onderzoek volgt dat er een geen duidelijk beeld is van de effecten van alcoholgebruik op (problematisch) gokgedrag. Waar sommige studies tonen dat alcoholgebruik een dergelijk effect heeft op problematisch kansspelgedrag, tonen andere studies dat dit effect beperkt is. Het onderzoek toont dat het nuttigen van alcohol er doorgaans voor zorgt dat spelers zowel méér als risicovoller gokken. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat alcohol een ontremmende werking heeft. Alcoholgebruik kan ervoor zorgen dat men zich niet meer houdt aan voornemens om problematisch gokken te verminderen.

Ook wordt er in het onderzoek gesuggereerd dat deelname aan kansspelen kan leiden tot (meer) alcoholgebruik. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat alcohol genuttigd kan worden om om te gaan met ofwel stressgevoelens die bij het gokken komen kijken, of bepaalde gokuitslagen.

Er is nog geen preventiebeleid gericht op het samengaan van alcoholgebruik en de deelname aan kansspelen. Wel hebben verscheidene aanbieders een beleid dat overmatig alcoholgebruik tegengaat en een beleid gericht op het tegengaan van kansspelverslaving. Waar medewerkers van Holland Casino en aanbieders van kansspelen in speelhallen aangeven hun huidige beleid als effectief te beschouwen, geven alle ervaringsdeskundigen juist aan dat ze niets gemerkt hebben van de uitvoering van het beleid dat overmatig alcoholgebruik en de nadelige effecten hiervan tegen moet gaan.

Eén van de aanbevelingen die de onderzoekers doen is dat het preventiebeleid van kansspelaanbieders moet worden aangescherpt op de combinatie van alcoholgebruik en gokken. Daarnaast wordt er aanbevolen dat deze aanbieders beter toezien op het naleven van het eigen preventiebeleid wanneer het gaat over de preventie van alcoholgebruik. Het preventiebeleid gericht op alcoholgebruik kan volgens de onderzoekers verbeterd worden door een maximumconsumptie per persoon in te stellen en ruimtes, waarin gedronken en gegokt wordt, te scheiden. Ervaringsdeskundigen gaven aan dat het preventiebeleid en de effectiviteit hiervan verbeterd kan worden door blaastesten in te voeren aan de deur van kansspellocaties en bezoekers die onder invloed zijn van alcohol te weigeren. Tot slot stellen de onderzoekers dat kansspellocaties het alcoholgebruik van bezoekers meer en beter moeten vastleggen, zodat er meer inzicht komt in de effectiviteit van preventiemaatregelen evenals de aard en omvang van alcoholgebruik onder gokkers.

2.5 Wetgeving kansspelen

Deze paragraaf gaat in het kort in op de relevante wetgeving. Na een korte bespreking van het Europese kader wordt, als het gaat om het Nederlandse regelgevend kader, een onderscheid gemaakt tussen wetgeving op het gebied van kansspelen op afstand en wetgeving die ziet op het loterijstelsel. De wetgeving ten aanzien van het loterijstelsel wordt in paragraaf 1.6 bespro-

ken. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand zijn kansspelen op afstand, kansspelen ‘waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt.’ In deze paragraaf wordt ook de rol van de Kansspelautoriteit behandeld. Daarnaast wordt kort ingegaan op andere relevante wetgeving, zoals de Wft en de Reclamewet.

2.5.1 Europese regelgeving

Er bestaat geen sectorspecifieke regelgeving op het gebied van kansspelen in Europa. Dit betekent dat iedere EU-lidstaat zelf de eigen regulering op dit gebied kan bepalen en bijvoorbeeld ook de hoogte van de belastingen. De EU-lidstaten hebben vanzelfsprekend wel rekening te houden met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) waaronder regelgeving ten aanzien van de vier vrijheden en het mededingingsrecht. Gedacht kan worden, als het gaat om de vier vrijheden, aan het vrije dienstenverkeer. Ieder land kent dus een eigen regulerend systeem. De meeste EU-lidstaten laten online spellen toe, soms worden slechts bepaalde spelvormen toegestaan. De meeste Europese landen zijn naar een licentiesysteem overgestapt. In paragraaf 1.6 wordt de regulering van Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk beschreven.

2.5.2 Wet op de kansspelen (Wok)

De Wet op de kansspelen (Wok) is op 10 december 1964 in werking getreden. De Wok verbodt het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, of het nu gaat om loterijen of om bijvoorbeeld casinospelen, online of offline. De Wok biedt geen juridische grondslag voor het verlenen van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Bij een aantal vormen van kansspelen is er geen vergunning nodig, namelijk bij promotionele kansspelen en bingo's en andere kleine kansspelen, bijvoorbeeld een bingo op een locatie in besloten kring, bijvoorbeeld binnen de vereniging of het gezin.

Deze laatstgenoemde kansspelen mogen onder bepaalde regels aangeboden worden. De belangrijkste voorwaarden voor de organisatie van een promotioneel kansspel staan in de Gedragscode promotionele kansspelen.

Op grond van artikel 1 lid 1 onder a. van de Wok is het verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.

2.5.3 Wet op de kansspelen (Wok) en het Nederlandse loterijenstelsel

Loterijen in Nederland kennen een lange geschiedenis. Het loterijenstelsel wordt in de regel ingedeeld in:

1. Een loterij met een minimumprijsnorm en een verplichte afdracht aan de Staat (Staatsloterij).
2. Loterijen met een verplicht afdrachtpercentage aan goede doelen (goededoelenloterijen),

3. Kansspelen met een minimumprijsnorm en een verplichte afdracht aan maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en sport (het lottospel en de instantloterij). Krasloten vallen onder de instantloterijen en zijn loten waarbij gebieden verborgen zijn onder een ondoorzichtige deklaag die door de consument weggekrast moet worden om te zien of een prijs is gewonnen.

Nederland kent voor loterijen een andere juridische grondslag in de Wok dan voor andere typen kansspelen. Het loterijstelsel bestaat enerzijds uit monopolieloterijen en anderzijds uit de artikel 3 (van de WoK) loterijen. Onder de monopolieloterijen vallen de Lotto en de Staatsloterij, maar ook bijvoorbeeld de instantloterijen. Er is geen mogelijkheid voor nieuwe aanbieders om toe te treden tot de monopolieloterijen. Deze loterijen vallen immers onder het monopolie van de staat. De laatste jaren zijn veel juridische procedures gevoerd met buitenlandse bedrijven die ook in Nederland lotto's en sportweddenschappen wilden aanbieden om het monopolie te doorbreken. Op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie namelijk verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Het organiseren van kansspelen is een vorm van het verrichten van een dienst. Dat een monopolie bestaat voor sportweddenschappen en lotto's is dus in beginsel een beperking op het vrij verrichten van diensten als bedoeld in artikel 56 van het VWEU. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter in drie verschillende uitspraken van 10 maart 2021 beslist dat de Ksa een éénvergunningstelsel mag hanteren bij het verlenen van een vergunning voor het organiseren van sportweddenschappen en lotto's.

Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder meer overwogen dat uit de arresten van het Hof, Gambelli en Placanica, kan worden afgeleid dat een beperking in de vorm van een éénvergunningstelsel gerechtvaardigd is, indien een in de jurisprudentie aanvaarde rechtvaardigingsgrond aanwezig is, sprake is van een maatregel die geen onderscheid maakt naar nationaliteit en de beperking evenredig is.

De doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Uit het arrest van het Hof, Berlington Hungary, blijkt dat deze doelstellingen dwingende vereisten van algemeen belang zijn waar een beperking als bedoeld in artikel 56 van het VWEU haar rechtvaardiging in kan vinden.

Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat bij het onderzoek naar de evenredigheid van de beperking moet worden bezien of deze geschikt en noodzakelijk is en of de verwezenlijking van het betrokken doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. De doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid worden nagestreefd door de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod ("kanalisatie"). Naar het oordeel van de Afdeling is het éénvergunningstelsel voor sportprijsvragen en lotto's op zichzelf gezien geschikt om de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid na te streven, nu het aannemelijk is dat met één aanbieder op de markt gemakkelijk een maximale

inzet per speler en een maximaal aantal te organiseren kansspelen kunnen worden gehanteerd, dat op een markt met meer dan één aanbieder aanbieders met elkaar gaan concurreren waarbij het gevaar bestaat dat spelers gestimuleerd worden om meer te spelen en dat het toelaten van slechts één vergunninghouder de controle op de vergunninghouder vereenvoudigt.¹²

De goededoelenloterijen (artikel 3 loterijen) kennen daarentegen wel een open markt. Vanaf 2016 kent Nederland geen beperking meer voor het aantal vergunningen voor goededoelenloterijen (artikel 3 loterijen). De Postcodeloterij is een voorbeeld van een artikel 3 loterij onder de Wok.

Loterijen onderscheiden zich -dus- van andere vormen van kansspelen doordat zij gelden afdragen aan goede doelen en/of de staat (anders dan in de vorm van kansspelbelasting). Loterijen vormen dus een bron van inkomsten voor (veel) goede doelen in Nederland. Fondsenwerving wordt niet expliciet in de wet genoemd als doelstelling van het kansspelbeleid. Bekende loterijen zijn de loterijen van Nederlandse Loterij BV, waaronder de Staatsloterij en de Lotto, Eurojackpot, Miljoenenspel, Lucky Day, krasloten en de Toto. Daarnaast zijn bekende goededoelenloterijen de Postcodeloterij en de Vriendenloterij.

2.5.4 Kansspelen op afstand (Koa)

In de Wok is in een mogelijkheid voorzien om vergunningen aan te bieden voor kansspelen op afstand. Blijkens de Memorie van toelichting – Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand is er een noodzaak tot regulering: ‘Door het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites, is sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet mogelijk zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief.’

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, kleven aan het aanbieden van kansspelen bepaalde risico's.

In 2019 nam de Eerste Kamer hiertoe het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Koa) aan waardoor aan kansspelaanbieders die kansspelen op afstand aanbieden vanaf 1 oktober 2021 een vergunning kan worden verleend. Tot die tijd was het aanbieden van (online) weddenschappen door niet-vergunninghouders niet toegestaan, hoewel veel juridische procedures zijn gevoerd waarin onlineaanbieders betoogden dat een vergunning verkregen in een andere lidstaat, zoals Malta, de aanbieder het recht zou moeten geven op het aanbieden van online kansspelen in andere lidstaten. Het Hof van Justitie EU heeft echter herhaaldelijk aangegeven dat dit onjuist is. Het vrije dienstenverkeer gaat niet zo ver dat een vergunning in een lidstaat ook gelding heeft in Nederland. Het vrijgeven van de markt was in de optiek van de regering nodig omdat spelers in Nederland tot het opengaan van de Nederlandse onlinemarkt spelen bij illegale (buitenlandse) aanbieders. Er is daardoor bijvoorbeeld geen zicht en controle op

¹² Bron: 01808735/1/A3 en 201808792/1/A3 en 201904061/1/A3.

eventuele kansspelverslaving. Ook kunnen spelers ongemerkt het slachtoffer worden van malafide aanbieders die zich schuldig maken aan fraude en witwassen.

De wetgever heeft beoogd om door strikte regulering van kansspelen op afstand bijvoorbeeld de risico's op kansspelverslaving in te perken. De wetgever merkt tegelijkertijd op dat het geregleerde aanbod wel zo attractief moet zijn om spelers niet te verstoten naar de illegale markt. Dit wordt kanalisatie genoemd. In 2013 werd de omvang van de illegale online markt op 176 miljoen euro geschat (BCG, 2011). De verwachting is dat de markt nog verder zal groeien.

De Koa is op 1 april 2021 in werking getreden en vanaf 1 oktober 2021 kunnen online kansspelen met een vergunning worden aangeboden. Met de inwerkingtreding van de Koa staat de beperking van het aanbod van deelmarkten door middel van monopolies niet meer centraal. De nieuwe visie is het creëren van een passend en attractief aanbod en deze markt te reguleren door strenge regels te stellen en hier toezicht op te houden. De consument zal naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod worden geleid door kanalisatie van de vraag. Goede en strikte regulering van kansspelen betekent dat er aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om onder andere kansspelverslaving te voorkomen. De wetgever geeft immers in de memorie van toelichting bij de wet op de kansspelen op afstand aan dat er een aantal factoren zijn die het risico op kansspelverslaving vergroten. Deze informatie is ook relevant in het kader van het toekomstig kansspelbeleid waarbij de overheid heeft aangegeven meer te gaan inzetten op risicovolle kansspelen. Legale aanbieders dienen een aantal preventiemaatregelen te nemen ter voorkoming van kansspelverslaving, bijvoorbeeld om te voorkomen dat kwetsbare groepen in de problemen komen, risicovol gedrag tijdig wordt gesignaleerd en het matigen van het speelgedrag als een speler het speelgedrag niet langer onder controle heeft. De kansspel aanbieder mag het aanbod niet richten op minderjarigen. Andere voorbeelden die volgen uit de regulering zijn aanvullend toezicht- en handhavingsbevoegdheden, een centraal register voor de uitsluiting van kansspelen en aanpassing van de kansspelwetgeving.

Andere doelen die ten grondslag liggen aan de regelgeving is bijvoorbeeld de consumentenbescherming. De consument moet vertrouwen hebben in het legale aanbod. Zo dienen de spelerstegoeden zijn beschermd en de identiteit van de consument. De toevalsgenerator moet aan bepaalde criteria voldoen en er mag geen sprake zijn van onmatige reclame. Een laatste doel betreft het voorkomen van fraude en criminaliteit. Financiële transacties moeten bijvoorbeeld worden geregistreerd.

Witwassen en georganiseerde criminaliteit bij illegale kansspelen

Het Openbaar Ministerie meldt op 24 juni 2021 op de website van het Openbaar Ministerie dat de FIOD samen met het functioneel parket van het Openbaar Ministerie vijf mannen en een vrouw hebben opgepakt die worden verdacht van het overtreden van de wet op de Kansspelen, witwassen en deelname aan een criminele organisatie. Het vermoeden is, aldus het Openbaar Ministerie, dat zij illegale kansspelen hebben aangeboden op de Nederlandse markt en ruim 250 miljoen euro hebben verdiend met witwassen.

De Koa vormt na de instelling van de Kansspelautoriteit de tweede fase van de modernisering van het Nederlandse kansspelbeleid. Kansspelen op afstand zijn volgens de wetgever: “kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt.” Kansspelen op afstand kunnen andere en grotere risico’s met zich meebrengen op het gebied van fraude en andere vormen van criminaliteit zoals witwassen en kansspelverslaving, want in tegenstelling tot traditionele kansspelen ontbreekt er fysiek contact tussen de speler en de kanspelaanbieder, aldus de memorie van toelichting. Volgens de wetgever biedt de technologie tegelijkertijd mogelijkheden om de risico’s in te perken. Het hoofddoel van de wet is de samenleving beschermen voor de negatieve psychologische en sociale gevolgen van kansspelen en reguleren van kansspelen die aangeboden worden via digitale kanalen.

Kortom: De wetgeving is recent (2021) veranderd om kansspelen die via internet worden aangeboden te reguleren en onder een strak toezichtregime te brengen. Via kanalisatie is het de bedoeling dat consumenten van illegale aanbieders naar legale aanbieders gaan, die onder het toezicht van de Kansspelautoriteit (Ksa) vallen.

2.5.5 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Uit het voorgaande blijkt dat er risico’s kleven aan het aanbieden van kansspelen. Legale aanbieders kunnen te maken krijgen met de Wwft. Illegale aanbieders vallen niet onder het toepassingsbereik van de wetgeving in Nederland. Op initiatief van de Ksa is met oog op inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand per 1 april de leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) aangepast. In deze leidraad is geregeld dat vergunninghouders van kansspelen op afstand aan bepaalde eisen moeten voldoen. De bepalingen van de Wwft waren niet toepasbaar voor kansspelen op afstand, aangezien Holland Casino op basis van de Wok de enige vergunninghouder was voor het aanbieden van casinospelen. Op dit moment geldt de Wwft voor de vergunning speelcasino en de vergunning kansspelen op afstand.

De doelstelling van de Wwft is om het financiële stelsel schoon te houden, oftewel het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering via het financiële stelsel. Het voorkomen van witwassen is van groot maatschappelijk belang voor een effectieve bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit. Het versluieren of verhullen van de herkomst van crimineel verdiend geld stelt personen in staat om uit de handen van onder meer overheidsinstanties te blijven en bovendien te profiteren van het op criminele wijze verdiende geld. De leidraad Wwft geeft de vergunninghouders een aantal verplichtingen om dit te kunnen voorkomen:

- Risicomanagement
- Cliëntenonderzoek
- Het melden van ongebruikelijke transacties
- Bewaren van bewijsstukken en opleiding
- Toezicht en handhaving
- Aanpak manipulatie van wedstrijden (matchfixing)

2.5.6 Mediawet 2008

Legale aanbieders is het toegestaan om reclame te maken, binnen de grenzen van de Mediawet. Illegale aanbieders mogen geen reclame richten op Nederland. In de Mediawet 2008 is geregeld dat het verboden is om reclames uit te zenden op de televisie of radio, tussen 06.00 en 21.00 uur (radio en televisie) of 06.00 en 19.00 uur (televisie), die gaan over alcoholhoudende dranken. In de aangenomen motie-Van der Graaf c.s.¹³, die tevens grondslag vindt in het Besluit kansspelen op afstand¹⁴, is gesteld dat deze bepaling in de Mediawet ook van toepassing is op kansspelen. Inmiddels is de Mediawet 2008 aangepast waardoor het nu verboden is om reclames uit te zenden tussen 06.00 en 21.00 uur (radio en televisie) of 06.00 en 19.00 uur (televisie). Tussen 6.00 en 21.00 uur geldt het verbod voor risicovolle kansspelen en tussen 6.00 en 19.00 uur voor risicoarme kansspelen.

2.5.7 Toezichthouder: Kansspelautoriteit

Op 1 april 2021 is de Kansspelautoriteit (Ksa) als zelfstandig bestuursorgaan opgericht. De Ksa is de toezichthouder op het gebied van kansspelen. Aan het hoofd van de Ksa staat de raad van bestuur (artikel 33a Wok). De raad van bestuur is belast met het toezicht op de naleving van de Wok (artikel 33b Wok). De Ksa heeft drie doelstellingen en vijf wettelijke taken.

De drie doelstellingen zijn:

- Het beschermen van consumenten;
- Het voorkomen van kansspelverslaving;
- Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

De wettelijke taken zijn:

- Het reguleren van de kansspelmarkt;
- Toezicht en handhaving;
- Bevorderen van de verslavingspreventie;
- Geven van voorlichting en informatie.
- Tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders

De wetgeving maakt het mogelijk om vergunningen voor kansspelen te verstrekken. Deze bevoegdheid is toegekend aan de Ksa. Vanaf 2021 kunnen de hiernavolgende vergunningen door de Ksa worden aangevraagd:

- Vergunning meerjarige loterij; een loterij waarbij via lootjes geld wordt gevraagd. De loterij moet in het algemeen belang zijn, hetgeen betekent dat van de inleg een percentage moet gaan naar sport en welzijn, cultuur, onderwijs en wetenschap, natuur en milieu, zorg, ontwikkelingssamenwerking en, of dierenwelzijn.

¹³ Kamerstuk 24 557, nr. 160

¹⁴ Kamerstuk 33 996, nr. 76

- o De afdracht van de opbrengst bij goededoelenloterijen betreft minimaal 40 procent van de verkoop van de loten en van deze afdracht moet ten minste 80 procent naar goede doelen gaan met een Anbi-status.
- o De prijzenloterijen die door de Nederlandse Staat worden aangeboden, dragen 15 procent af aan de Staat en 60 procent aan prijzen als het gaat om de staatsloterij en 18 procent aan NOC*NSF en ALN en 47,5 procent aan prijzen.
- Vergunning voor een eenmalige loterij; in tegenstelling tot een meerjarige loterij gaat het om een eenmalige dus incidentele loterij. Ook deze loterij moet in het algemeen belang zijn.
- Vergunning online kansspel. Het gaat om een vergunning voor zogenaamde risicovolle online kansspelen, waarbij spelers tegen de vergunninghouder spelen, zoals bij casinospelen, of waarbij spelers tegen elkaar spelen, zoals bij sportwedenschappen en paardenrennen en harddraverijen.
- Exploatievergunning, een vergunning voor het in bezit hebben van een kansspel- of behendigheidsautomaat.

2.6 Een blik op België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (Noordrijn-Westfalen)

2

In deze paragraaf gaan we ter vergelijking kort in op een aantal andere landen. Gekozen is voor België als buurland, evenals Duitsland en dan met name de deelstaat Noordrijn-Westfalen omdat deze deelstaat aan Nederland grenst. Verder wordt gekeken naar het Verenigd Koninkrijk omdat in de literatuur vaak verwezen wordt naar de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk, omdat het Verenigd Koninkrijk traditioneel een meer open kansspelmarkt kent.

2.6.1 België

In tegenstelling tot Nederland is de kansspelwetgeving in België onderdeel van het Strafrecht. Deze in 1999 opgerichte Wet kansspelen definieert een kansspel als: “Elk spel waarvoor een kwestie van welke aard dan ook betrokken is, resulterend in het verlies van de inzet door ten minste één van de spelers, of de winst van welke aard dan ook of, ten behoeve van ten minste een van de spelers of organisatoren van het spel en voor wie kans een element is, zelfs een accessoire, voor de voortgang van het spel, de bepaling van de winnaar of de bepaling van de winst.”.

De Belgische Kansspel Commissie voert haar beleid op basis van een aantal doelstellingen: de eerste doelstelling is illegale kansspelen verbieden en het ondermijnen (online en offline) voorkomen. De tweede doelstelling is het reguleren van het legale aanbod, zodat er controle is op het fenomeen kansspelen. De laatste doelstelling is het beschermen van spelers tegen negatieve gevolgen van kansspelen.

Zowel het aanbieden van als het deelnemen aan elke vorm van kansspelen is verboden in België, tenzij de aanbieder een vergunning hiervoor heeft. Een persoon die illegaal gokt is dus strafbaar. Dit geldt voor zowel online als offline kansspelen. De meeste organisaties die een vergunning hebben voor offline kansspelen, komen automatisch in aanmerking voor een

vergunning om de kansspelen ook online aan te bieden (Federale Overheidsdienst Justitie, 2018). De vergunningen voor kansspelen zijn verdeeld in 4 klassen:

- Klasse I Casino's;
- Klasse II Automaatspelhallen;
- Klasse III Horecagelegenheden;
- Klassen IV Wedkantoren.

De vergunningen voor deze klassen zijn te verkrijgen bij de Belgische Kansspelcommissie (Kansspelcommissie, z.d.). Andere kansspelen zoals loterij, kaart- en bordspellen die buiten de locatie van de klassen I en II worden gespeeld én spellen waarbij de speler het recht heeft om tenminste vijf keer gratis verder te spelen worden uitgesloten van deze voorschriften (Kansspelcommissie, z.d.; België.info, z.d.).

In België is het aantal te verkrijgen vergunningen beperkt voor zowel online als offline kansspelen. De overheid heeft een beperkt aantal vergunningen te verdelen, waar de bestaande vergunninghouders voorrang krijgen om hun vergunningsportefeuille uit te breiden naar de online kanalen. Voor nieuwkomers op de online markt gelden andere regels. Zo zijn zij verplicht om hun database permanent op Belgische grondgebied te vestigen, om te kunnen aanbieden op de Belgische markt voor kansspelen (Kansspelcommissie, z.d.). Hierdoor is de kansspeelaanbieder binnen het bereik van zowel de spelers als de regering. Hiermee wil de Belgische regering het illegale spelaanbod vanuit het buitenland tegengaan.

Om spelers te beschermen tegen de negatieve gevolgen van kansspelen wordt een aantal maatregelen genomen. Op de eerste plaats wil de Belgische kansspelautoriteit voorkomen dat minderjarige consumenten kunnen deelnemen aan kansspelen, zowel online als offline. Om dit te realiseren is een leeftijdsgrens ingevoerd, deze verschilt per kansspelcategorie en is als volgt ingedeeld:

Tabel 2.3: Leeftijdsbeperkingen naar kansspelcategorie

	Toegang vanaf 18 jaar	Toegang vanaf 21 jaar
Casino's		X
Online Casino's	X	
Speelautomaathallen		X
Online spelen speelautomaathallen	X	
Klasse III – Spelen in cafés	X	
Klasse IV – Wedkantoren*	X	
Nationale loterij**	X	

*Zowel voor online als offline weddenschappen moeten spelers minimaal 18 jaar zijn.

**Sportweddenschappen die onder de nationale loterij valt, vallen wel onder deze nieuwe wet.

Ten tweede zijn maatregelen nodig om personen met gokproblemen te beschermen, oftewel personen met een gokverslaving. In België kunnen spelers een toegangsverbod krijgen, wan-

neer zij problemen hebben met gokken. Dit wordt dan geregistreerd in een registratiesysteem. Spelers die hierop geregistreerd zijn, worden geweigerd wanneer zij de eerstvolgende keer een (online) kansspel bezoeken. De identiteit wordt aan de hand van een (online) identiteitscheck gecontroleerd, om te bepalen of de speler toegang heeft tot de (online) locatie van de (online) kansspelen. De persoonlijke ontzegging geldt alleen voor de kansspelen die in klassen I, II en IV vallen. Bij automaten in horeca (klasse III) wordt alleen een leeftijdscontrole uitgevoerd. Eerder lag deze verantwoording bij de speler zelf. Wanneer een speler te veel negatieve gevolgen ondervindt van de kansspelen, kan de speler zichzelf registreren bij dit systeem. Daarnaast zijn andere belanghebbenden (partner, kind, hulpverlener) van de speler ook gemachtigd om de speler te registreren bij dit systeem, wanneer zorgelijke situaties zich voordoen. Dit gebeurt bij de Kansspelcommissie. Wanneer aangetoond kan worden dat er sprake is van zorgelijk spelersgedrag, bij kansspelen, kan de commissie het toegangsverbod opleggen op de aangemelde speler (VAD, z.d.).

De wet ontzegt ook (online) toegang tot (online) kansspelen voor bepaalde beroepsgroepen: politiefunctionarissen, magistraten, griffiers en notarissen. Daarnaast krijgen bepaalde categorieën van personen ook een (online) toegangsverbod op (online) kansspelen. Dit zijn personen in staat van verlengde minderjarigheid (onbekwaam verklaard op verzoek van hun wettelijke vertegenwoordiger), personen in de schuldsanering. Ook mogen sporters niet inleggen op wedstrijden uit hun eigen competitie.

In het kader van speellimieten is vastgesteld dat spelers maximaal vijfhonderd euro mogen opwaarderen op hun rekening voor online kansspelen. De spelers zijn in staat om deze limiet te verlagen en verhogen. Bij verhoging wordt de financiële geschiedenis van de speler gecontroleerd (VAD, z.d.).

Reclame voor (online) kansspelen is toegestaan in de wet, maar moet wel voldoen aan bepaalde richtlijnen. Zo moet de speler aangespoord worden om met mate te participeren aan kansspelen. Daarnaast mogen reclame-uitingen voor sportwedstrijden niet uitgezonden worden voor acht uur avonds. Op deze manier wil de regering de minderjarigen beschermen. In de Wet kansspelen staan sancties vermeld voor overtreders. Wanneer een speler meedoet aan illegale kansspelen, wordt de speler beboet voor een bedrag tot 25.000 euro en/of een gevangenisstraf tot driejaar.

De nationale gezondheidsenquête van België toont dat 32 procent van de Vlamingen van vijftien jaar en ouder in de afgelopen twaalf maanden tenminste één keer een kansspel heeft gespeeld (Drieskens et al., 2019). Dit waren meer mannen dan vrouwen. In 2016 gokte 64 procent van de bevolking van achttien jaar en ouder in België. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat 10 procent van de ondervraagde wekelijks deelneemt aan een kansspel, en 0.1 procent doet dit dagelijks. 72 procent van gokkers speelde alleen maar offline en 4 procent speelde alleen maar online. De rest van de gokkers speelde zowel online als offline.

Een ander onderzoek naar de risico's en kansen van online gokken in België toont dat 53,9procent van de 1841 nationaal representatieve groep mensen, die een online vragenlijst hebben ingevuld, in het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan loterijen (Rooji et al., 2017). 43,6procent van de mensen heeft had in het afgelopen jaar krasloten gespeeld. Het wedden op

sportwedstrijden (6procent) is de meest populaire vorm van online kansspelen. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is de sterke marketing rondom dit type kansspelen. In 2018 waren er 417.380 gebruikers die actief deelnamen aan legale online kansspelen (Factsheet gokken, 2020). Uit het onderzoek volgt daarnaast dat 5.3procent van de mensen deelnam aan informele weddenschappen en 2.6procent van de ondervraagde op elektronische gokmachines speelde (Rooji et al., 2017).

Als laatste vermelden wij hier dat in België een totaalverbod geldt op loot boxes waarvoor betaald moet worden. Loot boxes komen voor in games en zijn schatkistjes, die de speler soms kan aankopen. De speler weet niet van tevoren wat er in het schatkistje zit. Dit kan bijvoorbeeld een wapen of een voertuig zijn. Het verbod volgt op een onderzoek uit 2018 waaruit de Kansspelcommissie concludeert dat dergelijke elementen onder haar wetgeving vallen.

Wanneer het gaat om loterijen, is van belang te vermelden dat in België loterijen niet onder de kansspelwetgeving vallen. Een kansspelvorm die wel onder de kansspelwetgeving valt, zijn de sport-weddenschappen. Loterij-producten worden aangeboden door de Nationale Loterij. Het gaat om verschillende producten die ook online beschikbaar zijn. De Nationale Loterij valt onder de Wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (De Bock et al., 2016).

2.6.2 Verenigd Koninkrijk

De kansspelwetgeving is in het Verenigd Koninkrijk, net als in België, onderdeel van de strafrechtelijke wetgeving. Deze ‘Gambling act 2005’ is in werking getreden op 1 september 2007. De doelstelling van deze wet is het voorkomen dat kansspelen worden gecriminaliseerd, geassocieerd met criminaliteit en gebruikt om criminaliteit te ondersteunen. Om deze doelstelling te kunnen waarborgen zijn er twee pijlers. Ten eerste het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Dit moet worden bereikt door het domein kansspelen te ondermijnen voor criminaliteit door vergunningen te verlenen.

De tweede pijler is het beschermen van de consument. Door middel van consumentenbescherming moet gewaarborgd worden dat kansspelen transparant en eerlijk plaatsvinden. Ook moet voorkomen worden dat minderjarigen (jonger dan zestien jaar) en andere zwakkere groepen (o.a. jongeren onder de achttien) slachtoffer worden van kansspelen. Jongeren en kinderen benaderen om te participeren aan (online) kansspelen wordt beboet of leidt tot een gevangenisstraf van 51 weken of beide.

De Gambling act is een holistische wet die ook kansspelen of afstand bevat: remote gambling. Een vorm van remote gambling is wanneer kansspelen, tussen twee partijen, door middel van een elektronisch apparaat geschiedt. Kansspelen in het Verenigd Koninkrijk worden verdeeld over de volgende categorieën:

- Casino kansspelen
- Weddenschappen (bijv. sportwedstrijden)
- Loterij
- Cross-categoriale activiteiten (gecombineerde vormen van de bovenstaande kansspelen)

Sinds december 2014 hebben alle aanbieders van kansspelen op afstand een vergunning nodig wanneer ze hun diensten aanbieden aan consumenten in Groot-Brittannië. Deze aanbieders dienen zich te houden aan strikte voorwaarden van de UK Gambling Commissions's Licence conditions and code of practice. Zo zijn aanbieders van kansspelen op afstand verplicht om informatie over verantwoord gokken en hulporganisaties voor probleemgokken beschikbaar te stellen aan consumenten. Ook moet de optie van zelfuitsluiting beschikbaar zijn voor consumenten en moeten aanbieders consumenten met een risico voor probleemgokken identificeren en probleemgokken helpen voorkomen. Daarnaast moeten aanbieders jaarlijks financieel bijdragen aan een goedgekeurde organisatie die onderzoek naar de preventie en behandeling van gokproblematiek steunt. Verder zijn aanbieders sinds 2019 verplicht om de leeftijd, de naam en het adres van consumenten te verifiëren voordat de consument online (gratis) kan gokken.

Spelers betalen geen belasting over het gewonnen geldbedrag, tenzij de speler een professionele gokker is, in de betekenis dat de gokker een inkomen verwerft met het beoefenen van kansspelen. Voor de aanbieder wordt de Gross Gaming Revenue (GGR) wel belast met 19 procent.¹⁵

Er zijn recente wijzigingen opgetreden in de Britse gokregelgeving. Zo is de accijns voor kansspelen op afstand van 15 procent naar 21 procent van de GGR verhoogd. Daarnaast is het gebruik van creditcards sinds april 2020 verboden. Ook wordt de belasting voor kansspelen op afstand en de algemene gokbelasting sinds kort geheven op alle weddenschappen die door Britse personen worden gedaan, ongeacht de locatie van de aanbieder. Deze verandering heeft voornamelijk effect op kansspel aanbieder die zich bevinden in landen, zoals Malta en Gibraltar. Deze aanbieders waren voorheen vrijgesteld van deze belastingen.

Recent heeft het onderzoeksbureau PWC in opdracht van de Britse 'Betting and Gaming Council' een onderzoek uitgevoerd naar de online illegale gokactiviteiten binnen het Verenigd Koninkrijk (PWC, 2021). Dit is een vervolgonderzoek op een soortgelijk onderzoek van PWC uit 2018/2019 (PWC, 2018/2019).

De studie richt zich onder meer op het aandeel kansspelkanalen (apps en websites) dat zonder vergunning op grote kanalen wordt aangeboden, het gebruik van deze kanalen, de toegankelijkheid voor het aanmaken van een account op deze illegale kanalen en de motivatie van consumenten om van deze kanalen gebruik te maken. De resultaten van dit onderzoek zijn vervolgens vergeleken met de resultaten van het onderzoek uit 2018/2019.

Om het aantal kanalen waarop zonder vergunning wordt aangeboden te meten is allereerst een lijst opgesteld van kansspelkanalen waar Britse consumenten aan worden blootgesteld. Deze lijst bestaat dus uit zowel legale als illegale kansspelwebsites en -apps. Voor het creëren van deze lijst is op 47 kernwoorden gezocht in Google. Voor elk van deze kernwoorden zijn

15 Gross Gaming Revenue (GGR) zijn de bruto-inkomsten: het totaal aan inzetten waar de uitgekeerde winsten van af zijn getrokken.

de eerste tien pagina's aan googleresultaten in de lijst gezet. Geen van de zoekopdrachten was specifiek gericht op het vinden van illegale websites. Er is gekeken naar de zogenaamde 'unexpected gambler' die niet per se op zoek is naar (een bepaalde) illegale gokwebsite. In de analyse van deze websites is er dan ook vanuit gegaan dat niets vermoedende gelegenheidsgokkers deze illegale websites gebruiken.

Uit de lijst zijn alle informatiesites, vergelijkingssites, gratis websites en websites en apps met vergunningen verwijderd, waardoor er een lijst met uitsluitend kansspelkanalen zonder vergunningen is overbleven. Voor de niet-gegeoblockte illegale websites is er vervolgens door de onderzoekers een account gecreëerd om de toegankelijkheid van deze websites te toetsen. Dit hebben de onderzoekers gedaan met een IP-adres uit en met bestaande adressen in het Verenigd Koninkrijk.

Tot slot is via een enquête onder 2363 actieve Britse gokkers gekeken naar de gokactiviteiten in de afgelopen twaalf maanden en het gebruik van de negentien grootste illegale kansspelwebsites. Uit het onderzoek blijkt dat er in vergelijking tot 2018 minder illegale websites naar voren komen op de eerste tien pagina's van Google bij het gebruik van de 47 zoektermen. Waar er in 2018/2019, 229 illegale websites waren geïdentificeerd, waren dat er in 2021 slechts 98. De wetenschappers geven aan dat deze reductie voornamelijk te verklaren is door veranderingen in het algoritme van Google. Veertien van de 98 illegale websites waren toegankelijk vanuit het Verenigd Koninkrijk. Consumenten worden beperkt blootgesteld aan overige illegale kanalen zoals apps.

Het onderzoek toont daarnaast aan dat het bewustzijn van consumenten over illegale kansspelwebsites grotendeels stabiel is gebleven sinds 2018/2019. Bijna de helft van de ondervraagde gokkers was zich bewust van tenminste één illegale website. De verminderde blootstelling aan illegale websites heeft dan ook geen significante impact gehad op het bewustzijn van de ondervraagde gokkers.

Ten opzichte van het eerdere onderzoek uit 2018/2019 is het aandeel online gokkers dat zegt dat ze illegale kansspelkanalen gebruiken toegenomen van 2.4 procent naar 4.5 procent. Daarnaast is ook de inzet op deze sites de afgelopen één tot twee jaar verdubbeld. Uit de enquête blijkt dat de meest belangrijke criteria voor het kiezen van een illegale kansspelwebsite de odds, de winst (return) voor de speler, het gemak en de snelheid van uitbetaling (ease en speed of withdrawal) zijn. In de enquête is de gokkers gevraagd of zij naar alternatieve kansspelwebsites zouden kijken wanneer er restricties zouden komen op het aanbod van de kansspel aanbieders. Een significant deel van de respondenten heeft hier "ja" op geantwoord. Kortom, ondanks dat het bewustzijn van consumenten rondom illegale websites sinds 2018/2019 vrij stabiel is gebleven en ondanks dat consumenten minder worden blootgesteld aan illegale websites via Google, is het gebruik van kansspelwebsites evenals de inzet op deze sites, toegenomen.

Loterijen vallen onder het bereik van de Gambling act. Er zijn acht vormen van loterijen toegestaan waaronder private society lotteries, work lotteries, residents lotteries, incidental lotteries, customer lotteries, small society lotteries, local authority lotteries. Iedere loterij

kent zijn eigen regels. Recent in 2021 is de leeftijdsgrens voor deelname opgetrokken van zestien naar achttien jaar.

2.6.3 Duitsland en de deelstaat Noordrijn-Westfalen

Sinds 1 juli 2021 is er in Duitsland een nieuwe wet genaamd Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag in werking getreden. Hierdoor zijn online pokerspellen en casinospellen gelegaliseerd, blijkt uit het rapport van Cording en Johnston (2021). De nieuwe regelgeving in Duitsland komt sterk overeen met die van Nederland en België. Het Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) is ingevoerd om uniforme regels in de deelstaten van Duitsland te garanderen. Onder de oude kansspelwet was online kansspelen over het algemeen alleen toegestaan in Sleeswijk-Holstein. Tussen september 2020 en 30 juni 2021 was er een overgangsfase waarin online gokaanbiedingen die legaal zouden zijn onder de nieuwe GlüStV in alle staten werden getolereerd (hoewel ze technisch gezien nog steeds illegaal waren) op voorwaarde dat de exploitanten zich aan de overgangsregels hielden. De nieuwe GlüStV is op 1 juli 2021 in werking getreden. Nu zijn er niet alleen licenties beschikbaar voor online wedden op paardenraces en sportweddenscapen, maar ook voor virtuele gokautomaten en online poker. Om een vergunning te krijgen moeten aanbieders van online kansspelen voldoen aan een aantal vereisten die zijn vermeld in de GlüStV om de spelers te beschermen tegen de gevaren van kansspelen art. 6c lid 1.¹⁶

In Duitsland moet men een product kwalificeren als een kansspel om onder het toepassingsgebied te vallen van het Glücksspielstaatsvertrag. Dit is het geval wanneer in ruil voor een winkans een waardevolle tegenprestatie wordt geleverd en de bepaling van de winst in de context van een spel geheel of overwegend een kwestie van toeval is. (Art. 3)

De belangrijkste doelstelling van de Duitse kansspelregelgeving is consumentenbescherming, met name het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van minderjarigen en andere kwetsbare personen. Daarnaast zijn de doelen het kanaliseren van spelers naar de gereglementeerde markt, het garanderen van een ordelijk en eerlijk kansspel aanbod, het bestrijden van fraude en andere kansspel gerelateerde misdrijven en de bescherming van de integriteit van de sport.

In Duitsland zijn kansspellicenties en vergunningen voor casino's voor een deel in handen van de individuele deelstaten. Het andere deel bestaat uit samenwerkingsverbanden tussen de overheid en particuliere bedrijven. Omdat de staat bijna alle kansspelbedrijven geheel of gedeeltelijk in eigendom heeft, is zowel de regulering als de handhaving van deze bedrijven strikt. Deze bedrijven worden streng gecontroleerd op onder andere witwassen en fraude. Tot voor kort was het aanbieden van online kansspelen en het reclame maken voor deze kansspelen illegaal. Bedrijven die over een buitenlandse kansspellicentie beschikken werden echter gedoogd in Duitsland. Dit maakte het voor Duitse gokkers mogelijk om gebruik te maken van gokwebsites waarvoor geen gokvergunning in Duitsland was verleend.

¹⁶ S. Cording & N. Johnston, 'Online gambling law and regulation in Germany', cms.law (16 augustus 2021).

Voor online gokautomaten is er een limiet van één euro per spin. Daarnaast moeten slots apart van tafelspellen worden aangeboden. Ook mogen deze spellen geen autoplay functie hebben en ook geen jackpots. Ook geldt er een verplicht stortingslimiet van duizend euro.

Er is een voor alle deelstaten een gezamenlijke kansspelautoriteit opgericht die vanaf 1 januari 2023 de verantwoordelijkheid draagt over alles wat op het gebied van kansspelen deelstaat-overschrijdend is, bijvoorbeeld ten aanzien van goededoelenloterijen. Voorheen kende iedere deelstaat een eigen toezichthoudende autoriteit die een witte lijst bijhield. Op de lijst staan aanbieders die over een geldige licentie beschikken, de zogenaamde witte lijst. Het gaat om een licentie per spelvorm. Vanaf 1 januari 2023 neemt de gezamenlijke kansspel-autoriteit deze bevoegdheid over.

In Noordrijn-Westfalen is het Glücksspielstaatsvertrag 2021 op 1 juli 2021 in werking getreden. De deelstaten regelen de organisatie, uitvoering en het aanbod van de kansspelen. De deelstaat heeft krachtens het staatsverdrag twee verordeningen opgesteld. Deze verordeningen regelen de toelating van gokaanbieders. Op basis van de Casinowet van 2020 en de Casinoverordening van de deelstaat van 18 november 2020 kunnen vergunningen worden verleend voor de exploitatie van casino's. Een vergunninghouder mag maximaal zes casino's exploiteren.

Loterijen vallen weliswaar onder het Glücksspielstaatsvertrag, maar niet alle bepalingen zijn van toepassing. Nederlanders gokken -ook- wel op de Duitse loterijen. In 2016 is een telemarketingbedrijf, dat actief klanten benaderde in Nederland, door de Ksa een last onder dwangsom opgelegd. De Duitse Loterij heeft immers geen vergunning voor het aanbieden van loterijen in Nederland.

2.7 Resume

In dit hoofdstuk stonden kansspelen en het speltechnisch en juridisch kader centraal. Daarnaast ging dit hoofdstuk in op de beschikbare literatuur over enerzijds het fenomeen kansspelen, de aard en de omvang en anderzijds de risico's rond kansspelen, waaronder het verslavingsrisico.

Er is weinig -recente- wetenschappelijke literatuur beschikbaar als het gaat om kansspelen. Veel onderzoek dateert van lang geleden, zeker met inachtneming van een snel veranderende digitale wereld. Van een aantal onderzoeken is niet duidelijk of het onderzoek een wetenschappelijke toets kan doorstaan.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen tal van spelsoorten bijvoorbeeld spellen waarbij de speler tegen de kansspelaanbieder speelt of waarbij spelers tegen elkaar spelen. In het laatste geval is de kansspelaanbieder faciliterend. Verder zijn er nog veel meer indelingen denkbaar, zoals in short odds en long odds spellen. Een ander onderscheid betreft het onderscheid tussen online en offline (ook wel land-based genoemd) kansspelen.

In dit onderzoek wordt van een illegale aanbieder gesproken indien de desbetreffende aanbieder partij niet over een vergunning van de Kansspelautoriteit (Ksa) in Nederland beschikt.

Wat de aard en omvang van het illegaal aanbod in Nederland betreft zijn vooral de onderzoeken van H2 en Regulus Partners relevant omdat deze onderzoeken door de Kansspelautoriteit als uitgangspunt worden genomen. Het gaat om schattingen rond de 1.1 miljard euro bonussen meegenomen. Bij de landgebonden spelen gaat het bij de loterijen om een totale omzet van twee miljard. Andere onderzoeken richten zich bijvoorbeeld op delen van de online markt, bijvoorbeeld gokzuilen. Dit onderzoek vond in 2009 plaats.

Bij illegale kansspelen gaat het niet alleen om overtredingen van de kansspelwet, maar lopen consumenten gevaar omdat er geen enkel zicht is op verslaving of fraude. In het geval van gokzuilen concludeerden onderzoekers eerder al dat er vaak zware criminaliteit achter schuil gaat. De onderzoeken naar illegale offline spelen zijn sterk gedateerd. Als het gaat om de risico's in verband met kansspelen, springt het groot aantal onderzoeken op het gebied van verslaving in het oog.

Het regelgevend kader richt zich op verschillende doelen. Het gaat om het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen kansspelen op afstand en bijvoorbeeld de loterijen.

De Kansspelautoriteit is het bevoegde orgaan dat toezicht houdt op de nakoming van de regelgeving. De Kansspelautoriteit is bevoegd om vergunningen te verlenen, in te trekken en te wijzigen. De Kansspelautoriteit komt bevoegdheden toe om handhavend op te treden, bijvoorbeeld het opleggen van boetes. Het is niet altijd -direct- duidelijk wanneer, welk toezichtregime gelding heeft. Zo kennen een aantal financiële producten ook nadrukkelijk kansspelelementen zoals cryptomunten. Het toezicht op de financiële markt kenmerkt zich door een striktere regulering, waarbij het steeds de vraag is of elementen van dit toezicht gelet op de overlap in producten/diensten niet ook nuttig kunnen zijn, mits noodzakelijk, geschikt en evenredig, voor het toezicht op de kansspelen.

Uit de vergelijking met andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland blijkt dat deze landen al eerder zijn overgegaan tot het vrijgeven van de kanspelmarkt.¹⁷ Het meest in het oog springende verschil met België betreft enerzijds de ruimere werkingssfeer van de kansspelwetgeving en anderzijds de striktere controle, bijvoorbeeld de eis dat de servers op Belgisch grondgebied dienen te staan. In het Verenigd Koninkrijk is in vergelijking tot de andere landen een andere beweging merkbaar, van een minder naar een meer gereguleerd systeem om de consument beter te kunnen beschermen.

¹⁷ De Duitse online kansspelmarkt is pas sinds 1 juli 2021 open gegaan.

Beleid en rechtspraak

In het vorige hoofdstuk stond de wetgeving centraal. De laatste jaren is echter in de aanloop naar de Koa veel beleid gemaakt om de periode tot de daadwerkelijke totstandkoming van de wetgeving te overbruggen. Zo golden langere tijd bepaalde prioriteeringscriteria waaraan niet in Nederland vergunde aanbieders moesten voldoen. In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal hoofdpunten in het beleid van de afgelopen jaren. Vervolgens zijn ook de boetebesluiten van de Ksa in dit deelonderzoek betrokken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte analyse van de rechtspraak.

3.1 Kansspelbeleid

In deze paragraaf gaat het om het flankerend kansspelbeleid in Europa en Nederland over de afgelopen twee jaar. Het gaat zowel om overheidsbeleid zoals volgt uit brieven van de minister van Justitie en Veiligheid, Kamervragen, moties en beleid. Het gaat zowel om algemeen kansspelbeleid als beleid op deelterreinen zoals kansspelsverslaving en het reclamebeleid.

3.1.1 Speerpunten van het beleid in Europa

De Europese Commissie tracht EU-lidstaten te ondersteunen bij de modernisering van het kansspelbeleid. Ook ondersteunt de Europese Commissie bij consumentenbescherming en de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. Zo publiceerde de Europese Commissie op 19 juli 2014 de aanbeveling: 'on principles for the protection of consumers and

players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online'.¹⁸ De aanbeveling bepaalt onder meer dat er bepaalde informatie op de website dient te staan, waaronder:

1. De naam van het bedrijf, de plaats van registratie en het e-mailadres
2. Dat gokken niet is toegestaan voor minderjarigen en de leeftijd waaronder gokken niet is toegestaan.
3. Een bericht over verantwoord spelen, bijvoorbeeld over het feit dat gokken schadelijk kan zijn en maatregelen ter ondersteuning van de speler en een self-assessment voor spelers om informatie te verkrijgen over het eigen gokgedrag.
4. Een verwijzing naar minimaal één organisatie die hulp kan bieden bij kansspelverslaving.

Verder gaat de aanbeveling vrij gedetailleerd in op allerlei andere waarborgen, bijvoorbeeld op het gebied van de informatievoorziening voor de spelers. Het gaat dan om informatie over limieten aan bedragen die de speler maximaal kan onttrekken om te spelen. Ook moeten de regels van de spellen beschikbaar zijn voor de spelers. Bijzondere aandacht in deze aanbeveling gaat uit naar minderjarigen. Minderjarigen moeten geweerd worden van de sites, hiertoe dient de leeftijd gecheckt te worden. Ook mag reclame niet gericht zijn op minderjarigen. Van iedere speler dient de naam, het adres, geboortedatum en het e-mailadres geregistreerd te worden. De identiteit van de speler moet worden geverifieerd. Het geldt dat de speler op zijn account heeft staan moet beschermd zijn en mag niet vermengd worden met het account van de kansspelaanbieder. Als het gaat om het voorkomen van kansspelverslaving stelt de Europese Commissie in de aanbeveling dat lidstaten ervoor zorgdragen dat een time-out volgt van minimaal 24 uur bij problematisch speelgedrag. Ook dient de speler zichzelf uit te kunnen sluiten.

De Europese Commissie heeft een standaard opgesteld waaraan lidstaten op vrijwillige basis kunnen voldoen. Het gaat dan om Standaard 'EN17531'. Deze standaard die op 29 september 2021 tot stand is gekomen maakt het bijvoorbeeld eenvoudiger om informatie te delen tussen EU-lidstaten en tussen kansspelorganisaties. Er is bestaat echter -dus- geen enkele verplichting om aan deze standaard te voldoen.

In 2017 heeft de Europese Commissie alle inbreukprocedures gestopt die betrekking hadden op kansspelen.¹⁹ De Europese Commissie heeft immers herhaaldelijk aangegeven dat EU-landen autonoom zijn in het beperken van het aanbod van kansspelen om doelstellingen van algemeen belang te beschermen, waaronder het beschermen van minderjarigen, het voorkomen van kansspelverslaving en het voorkomen van fraude. De Europese Commissie erkent dat EU-lidstaten ook andere doelen van algemeen belang kunnen nastreven en dat lidstaten beogen kanalisatie van het aanbod tot stand te brengen. De inzet van de Commissie is dus sindsdien vooral gericht op de ondersteuning van de EU-lidstaten en het ondersteunen van de samenwerking tussen kansspelautoriteiten. De Europese Commissie richt zich dus vooral op beleid op het gebied van de risico's van kansspelen, waarbij vooral een grote mate van

¹⁸ 2L214/38, 014/478/EU

¹⁹ 7 December 2017, Commission closes infringement procedures and complaints in the gambling sector.

autonomie aan de Lidstaten toekomt, ook als het gaat om het al dan niet afgeven van vergunningen en de controle en handhaving op het gebied van illegale kansspelen.

3.1.2 Speerpunten van het beleid in Nederland

Het beleid is, in overeenstemming met de doelen van de wetgeving, gericht op verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van fraude en criminaliteit. Daarom wordt beoogd om een voldoende aantrekkelijk legaal internetaanbod te creëren met een voldoende bescherming, waardoor de Nederlandse consument gebruik zal maken van dit legale aanbod. Het doel van de Ksa is volgens de website van de Ksa, bezocht op 6 april 2022, dat in 2025 minstens acht van de tien spelers die nu illegaal spelen zijn overgestapt naar een spel met een vergunning. Per slot beoogt de wetgever spelers naar het gereguleerde aanbod te leiden. Op 20 september 2021 heeft toenmalig minister voor Rechtsbescherming Dekker een brief geschreven waarin hij aangeeft dat aanbieders die geen vergunning voor het aanbieden van kansspelen in Nederland hebben het aanbod gericht op de Nederlandse markt dienden te beëindigen. Grote internationale aanbieders, waaronder Unibet en Pokerstars hebben vervolgens hun website gesloten, ofwel zijn na de brief van de minister ‘op zwart gegaan’. Dit wil zeggen dat zij geen kansspelen aanbieden aan Nederlandse consumenten, de accounts van de Nederlandse consumenten zijn gesloten. Volgens de minister laten ‘de voorlopige resultaten zien dat een groot deel van deze spelers naar websites van vergunde aanbieders gaat, hetgeen bijdraagt aan de beoogde kanalisatie.’ (Brief 30 november 2021). De minister geeft in deze brief aan dat de totale Nederlandse omzet van deze aanbieders veel hoger is, dan oorspronkelijk verwacht. De minister schrijft: “De verwachte omvang van het Nederlandse aandeel in het bruto spelresultaat is bijgesteld van circa 580 miljoen euro naar 814 miljoen euro in 2021.”

Toenmalig minister Dekker gaat in een brief van 30 november 2021 ook in op ontwikkelingen op het gebied van kansspelen op afstand. Hij stelt dat een mijlpaal is bereikt vanwege de opening van de markt voor legale online kansspelen. Hij biedt in de brief ook de ‘Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid’ aan, dat is uitgevoerd door Breuer en Intraval. Een van de zaken waar de minister in de brief aandacht aan besteedt, is de motie van de Kamerleden Bikker (CU) en Van Nispen (SP) die vragen hebben gesteld over de wijze waarop kinderen en jongeren worden bereikt met reclames.²⁰ In de brief staat hij voorts stil bij de hoofdpunten van het thans vigerende beleid, namelijk de vergunningverlening, handhaving, verslavingspreventie en reclame.

Dit vormen tevens de hoofdpunten van het beleid die -kort samengevat- neerkomen op beleid op het gebied van:

- Vergunningen
- Handhaving en boetebeleid illegale kansspelen
- Voorkomen kansspelverslaving
- Reclames op het gebied van kansspelen
- Bescherming van minderjarigen

²⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35925-VI, nr. 85

3.1.3 Stand van zaken vergunningsaanvragen

Zoals uit Hoofdstuk 1 blijkt, is de wet op Kansspelen op afstand (Koa) op 1 januari 2021 in werking getreden. De Kansspelautoriteit (Ksa) ontving in totaal 28 aanvragen voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Op het moment van schrijven is aan een tiental aanbieders van online kansspelen een vergunning verleend (Kansspelautoriteit, 27 september 2021). Zij konden vanaf 1 oktober 2021, naast de bestaande aanbieders, online kansspelen aanbieden. Tien bedrijven hebben uiteindelijk een vergunning gekregen. Het gaat om vier Nederlandse bedrijven: Nederlandse Loterij (Toto), Holland Casino, Fair Play en BetCity, en zes buitenlandse: NSUS Malta (GG poker), Play North (Batavia Casino), Hillside (Bet365), Bingoal, Tombola en Livescore Malta. In november 2021 ontving nog één aanbieder een vergunning. Er zijn op dat moment dan elf vergunningen vergeven van de 33 vergunningsaanvragen. Tussen 1 december 2021 en 11 mei 2022 zijn nog zeven extra vergunningen verleend, waardoor het totaal aantal vergunning na deze periode achttien bedraagt. Het gaat om JOI Gaming Limited (Jacks); - Casino de Spa (Casino777); - JOI II Limited; - ZEBetting & Gaming Nederland B.V.; - JOI I Limited; - Betca B.V. (Circus); - Novamedia Gaming B.V. Vanaf 1 oktober 2021 is het uitsluitend toegestaan om via de vergunde aanbieders te gokken. Wanneer toch wordt gegokt bij een niet-vergunde aanbieder, loopt de speler het risico op een boete van 8.700 euro en -bij tussenkomst van de rechter- op een strafblad. De Ksa stelt dat het doel is dat minstens acht van de tien spelers die illegaal spelen zijn overgestapt naar een spel met een vergunning. De Kansspelautoriteit verwacht, volgens de website van de Ksa, rond juli 2022 een compleet beeld te hebben van de online markt.

3.1.4 Handhavings- en boetebeleid illegale kansspelaanbieders

In aanloop naar de Koa hanteerde de Kansspelautoriteit prioriteringscriteria waaraan kansspelaanbieders zonder Nederlandse vergunning voor het aanbieden van kansspelen moesten voldoen. De Kansspelautoriteit trad oorspronkelijk handhavend op wanneer de website van de online kansspelaanbieder in de Nederlandse taal was opgesteld, of wanneer sprake was van een .nl website of wanneer sprake was van reclame via radio, televisie of gedrukte media. Hoewel de Kansspelautoriteit eerst nog een waarschuwingsbrief verzond deed zij dat in 2017 niet meer. De Kansspelautoriteit ging vanaf dat moment direct handhaven. Nadat de Kansspelautoriteit bemerkte dat er nog steeds veel aanbod was, specifiek op de Nederlandse markt gericht, zijn de prioriteringscriteria uitgebreid. Gerichtheid kan naast voornoemde criteria namelijk ook blijken uit het doorgeleiden naar een .nl website, of dat na inloggen toch de website in de Nederlandse taal bleek te zijn gesteld, of het gebruik van typisch Nederlandse domeinnamen, of plaatjes zoals klompen met een Nederlands karakter of het toestaan van typisch Nederlandse betaalmiddelen, of het ontbreken van geoblocking. Uit al deze criteria kan immers ook de Nederlandse gerichtheid blijken en ook daar is de Kansspelautoriteit sinds 1 juni van 2017 op gaan handhaven. Op 1 april 2021 treedt vervolgens de Koa in werking.

Op 21 september 2021 publiceert de Ksa een aangepast handhavings- en boetebeleid, dat betrekking heeft op zaken die vanaf 1 oktober 2021 in onderzoek zijn genomen.²¹ De boetes ZIJN verhoogd. Bij een omzet van meer dan vijftien miljoen euro, wordt de boete gekoppeld aan de omzet en bedraagt 4 procent van de omzet. Bij de prioritering op basis van web traffic gaat het om De gerichtheid op de Nederlandse markt:

- Het aantal Nederlandse spelers dat speelt bij een illegale aanbieder;
- Het aanbieden van kansspelen die in Nederland verboden zijn;
- Schade aan publieke doelen, bijvoorbeeld de bescherming van minderjarigen of het voorkomen van fraude.

De Ksa kan de illegale aanbieder sommen om te stoppen. Verder kan de Ksa naast het opleggen van dwangsommen en boetes ook aanwijzingen geven. Het innen van boetes in het buitenland blijkt problematisch.²² De minister schrijft in de brief van 30 november 2021: “Sinds haar oprichting in 2012 heeft de Ksa vanwege het illegaal aanbieden van online kansspelen in totaal 37 boetes opgelegd aan buitenlandse aanbieders. Het gaat om bedrijven die zowel binnen als buiten de EU zijn gevestigd. Het totaalbedrag aan opgelegde boetes bedraagt 10,2 miljoen euro, waarvan ruim 55 procent is betaald, door twintig partijen.”

De Ksa geeft op haar website aan dat zij zich sinds de opening van de markt voor online kansspelen niet langer alleen richt op illegale gokbedrijven maar op de gehele keten die betrokken is bij het organiseren van illegaal online aanbod. Volgens de wet Koa kan de Ksa immers ook bindende aanwijzingen geven aan organisaties in de keten, waaronder bijvoorbeeld betaaldienstverleners. De Ksa kijkt ook naar de betrokkenheid van trustkantoren die diensten verlenen aan illegale aanbieders. Als dit het geval wordt dit gemeld bij de Nederlandsche Bank.

In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om aanwijzingen aan betaaldienstverleners of het blokkeren van websites. Zo kan de Ksa van een creditcardmaatschappij eisen dat het geen betalingen accepteert die betrekking hebben op een bepaalde kansspelaanbieder. De Ksa kan ook een last onder dwangsom of een boete opleggen indien sprake is van het bevorderen van illegale kansspelen door reclame te maken. De Ksa maakte op 15 november 2021 bekend dat zij 25 websites aan nader onderzoek gaat onderwerpen. Op welke wijze de keuze is gemaakt voor de 25 websites is onduidelijk. Al eerder op 11 mei 2021 gaf de Ksa aan dat zij een nieuwe ronde start tegen websites die reclame maken voor illegale online kansspelen. Het gaat om het aanpakken van de zogenaamde ‘affiliates’. Affiliate marketing betekent dat er geadverteerd wordt voor online kansspelen. De affiliates ontvangen geld als er vanaf hun website wordt doorgelinkt naar bijvoorbeeld een illegaal casinospel. De Ksa wilde op dat moment voorkomen dat nog voor de opening van de markt reclame gemaakt zou worden voor illegale aanbieders.

Het blijkt echter een opgave om bestuurlijke boetes te innen bij kansspelaanbieders die in het buitenland zijn gevestigd, zo geeft de minister in zijn brief aan. Er bestaat immers geen Europese juridische grondslag voor het grensoverschrijdend innen van boetes. Hiervoor bestaat bij de EU-lidstaten op dit moment geen althans voldoende draagvlak.

21 Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning.

22 Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 250.

3.1.5 Beleid kansspelverslaving

Er wordt in de regelgeving een onderscheid gemaakt tussen probleemspelers en recreatieve spelers. Probleemspelers zijn spelers bij wie het speelgedrag een hoog risico op kansspelverslaving vertoont, door een aanhoudend en toenemend onvermogen om weerstand te bieden aan de drang tot spelen (Beleidsregels voor verantwoord spelen).²³ Recreatieve spelers zijn spelers bij wie het speelgedrag nauwelijks tot geen verslavingspotentie vertoont. Vergunninghouders dienen “gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler systematisch te registreren en analyseren” zodat risicovol speelgedrag tijdig wordt herkend, zodat kan worden ingegrepen. Indien de genomen maatregelen tegen verslaving onvoldoende effect hebben gehad op een speler, dan is de kansspelaanbieder verplicht om, via de kennisgeving problematisch speelgedrag, een melding te maken bij de Ksa (Kansspelautoriteit, z.d. b). De Ksa kan dan besluiten om de desbetreffende speler in te schrijven bij het Centraal register uitsluiting kansspelen. Dit systeem wordt Cruks genoemd. Het register is op 4 oktober 2021 in werking getreden. Bij de opening van de markt ontstonden echter problemen en konden consumenten zich niet inschrijven. Desondanks besloot de Ksa toch door te gaan met het openen van de markt, daar ging volgens de toenmalige minister een weging aan vooraf. Er bestonden andere mogelijkheden om kansspelverslaving tegen te gaan en het risico bestond dat spelers zouden uitwijken naar illegaal aanbod.²⁴

Spelers kunnen zich via het gebruik van hun DigiD in Cruks registreren. Kansspelaanbieders moeten nagaan of de speler geregistreerd staat in Cruks. Kansspelaanbieders moeten de identiteit van de speler vaststellen en het spelgedrag van de speler controleren. De speler moet zelf in zijn spelersaccount aangeven voor hoeveel geld hij wil spelen en voor hoe lang en hoe vaak. Op het moment dat de speler hiervan afwijkt is het aan de vergunninghouder om de speler van de overschrijding op de hoogte te stellen. De Ksa verplicht vergunninghouders om near real time speelgegevens vast te leggen en daarbij gebruik te maken van een ander computersysteem (zogenaamde controledatabank). De aanbieders dienen per aangeboden spel een risicoanalyse te maken. Aanbieders rapporteren periodiek over het verslavingspreventiebeleid aan de Ksa.

Zij kunnen zo voor zes maanden worden uitgesloten van deelname aan kansspelen (zowel online als land-based). Er staan volgens de minister in de brief van 30 november 2021, tot en met 1 november 2021 3.500 spelers geregistreerd in Cruks. Volgens de minister stijgt dit aantal “nog dagelijks”. Spelers kunnen ook onvrijwillig worden opgenomen in Cruks. Een gezinslid of werkgever of bijvoorbeeld een aanbieder van online kansspelen kunnen de Ksa vragen een speler te registreren in Cruks. Hiervoor geldt wel een noodzakelijkheid en proportionaliteitstoets. De maatregel moet verdere schade voorkomen en er mogen geen minder aangrijpende middelen mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken.

Op 1 oktober 2021 is het Loket Kansspel geopend. Het Loket betreft een centraal steunpunt op het gebied van kansspelverslaving en andere gokproblemen. Het is een onderdeel

²³ Staatscourant 2021, 13410

²⁴ Kamervragen Van Nispen en Bikker over de valse start van het online gokken en de storing in het Centraal register uitsluiting kansspelen, 2021Z17134, ingezonden 5 oktober 2021

van het verslavings- en preventiefonds. Het loket is 24 uur per dag en zeven dagen per week telefonisch bereikbaar. Ook kan het loket bereikt worden via de website, chat en Whatsapp. De bereikbaarheid is dan van 08.00 uur in de ochtend tot middernacht. Volgens de minister is 228 keer contact opgenomen met het Loket Kansspel.

3.1.6 Beleid reclame

Alleen gelicentieerde aanbieders mogen in Nederland reclame maken. Reclame mag echter niet gericht zijn op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen. Kansspelaanbieders dienen te wijzen op de risico's van onmatige deelname. De Ksa moet -ook- toezien op de naleving van de Koa-regelgeving op het gebied van reclame. Gelet op de doelstellingen van het kansspelbeleid is het gelijktijdig wel de bedoeling dat vergunde aanbieders reclame maken voor het legale aanbod, om de Nederlandse speler het vergunde legale aanbod onder de aandacht te brengen, (kanalisatie). Sinds de opening van de markt, is er een toename merkbaar van reclame.

In de memorie van toelichting van de wet Koa is in 2014 een passage opgenomen over hoe om te gaan met reclame en werving.²⁵ De toenmalige minister van Rechtsbescherming Teeven schreef: "Vergunninghouders moeten hun reclame- en wervingsactiviteiten op verantwoorde wijze vormgeven. Uit artikel 4a van de Wok en het daarop gebaseerde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen volgt al dat vergunninghouders kwetsbare groepen moeten beschermen en misleidende reclame moeten tegengaan. De internationale praktijk van reclame en werving bij kansspelen op afstand kent daarnaast nog enkele specifieke kenmerken die nadere regulering behoeven."

Hieruit blijkt dat er geen voornemen bestond om reclame en werving bij online kansspelaanbieders aan banden te leggen of zelfs te verbieden. Gedurende de behandeling van de conceptwet zijn er twee moties ingediend met betrekking tot reclame en werving. De eerste motie is van Kamerlid Van Dijk, waarbij wordt verzocht om een verbod op reclame voor online gokken te overwegen en de consequenties van reclame in kaart te brengen.²⁶ Deze motie is met een meerderheid aangenomen. De tweede motie is van Kamerlid Strik waarbij wordt verzocht een geheel verbod op reclame voor kansspelen op afstand in te stellen, ook voor de vergunde bedrijven. Deze motie is verworpen.

Op 15 november 2019 heeft de toenmalige minister van Rechtsbescherming (Dekker) een brief geschreven in reactie op de ingediende moties.²⁷ Hierbij wordt ingegaan op de wens van Kamerleden Strik en Van Dijk om reclame-uitingen aan banden te leggen. De minister verwijst naar twee onderzoeken die in kaart hebben gebracht wat de invloed van reclame voor kansspelen is op onder andere gokverslavingen (Borgesius et al., 2019; Regulus Partners, 2019). De minister overweegt dat de overheid zeer terughoudend is met het ingrijpen op het internet en dat in beginsel zelfregulering door websites zelf de beleidslijn is. Daarnaast stelt de minister dat het (toen heersende) kansspelbeleid gericht was op kanalisatie via attractief

²⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 28

²⁶ *Kamerstukken I* 2018/19, 33 996, N

²⁷ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 996, R

aanbod. Dit houdt in dat het aanbod voldoende passend en attractief moet zijn zodat de spelers naar legaal, betrouwbaar en verantwoord aanbod worden geleid. Hiervoor is blijkens de voornoemde onderzoeken een zekere mate van reclame vereist. De minister zag dan ook geen aanleiding om over te gaan tot een reclameverbod of om aanvullende maatregelen te treffen, wel zou hij de ontwikkelingen op het gebied van reclame samen met de Ksa nauwlettend gaan monitoren.

Op 11 december 2019 zijn er diverse moties ingediend over het onderwerp reclame bij kansspelen. Kamerlid Van Nispen heeft een motie ingediend waarbij hij de regering verzoekt om bij de aangekondigde onderzoeken expliciet in te gaan op de mogelijkheid om voor risicovolle kansspelen aanvullende maatregelen uit te werken ter bescherming van jongeren tegen bijvoorbeeld reclame-uitingen op televisie en sociale media, en de Kamer hierover te informeren.²⁸ Deze motie is aangenomen.

Kamerlid Van der Graaf heeft twee moties zelfstandig ingediend en een motie gezamenlijk met Kamerlid Van der Staaij. In de eerste motie van Van der Graaf verzoekt hij de regering, het verbod op het uitzenden van reclame door vergunninghouders van kansspelautomaten, casinospelen, krasloten en sportweddenschappen uit te breiden tot 21.00 uur. Deze motie is aangenomen.²⁹ In zijn tweede motie verzoekt Van der Graaf de regering, in regelgeving vast te leggen dat beroemdheden in reclame-uitingen voor kansspelen ten minste 25 jaar moeten zijn en dat tevens aangetoond moet worden dat zij geen substantieel bereik hebben onder jongeren van 24 jaar of jonger. Deze motie is eveneens aangenomen.³⁰ In hun gezamenlijke motie verzoeken Van der Graaf en Van der Staaij de regering te bezien op welke wijze de lessen over reclame voor tabak en softdrugs toegepast kunnen worden op de regels rond reclame voor kansspelen, en voor zover reclame voor kansspelen mogelijk is, de mogelijkheid te bezien voor een verplichte waarschuwing over de schade die deelname aan kansspelen kan aanbrengen. Ook deze motie is aangenomen.³¹

In de Mediawet 2008 is, zoals eerder gesteld, geregeld dat het verboden is om reclames uit te zenden op de televisie of radio, tussen 06.00 en 21.00 uur (radio en televisie) of 06.00 en 19.00 uur (televisie), die gaan over alcoholhoudende dranken. In de aangenomen motie-Van der Graaf c.s.ⁱⁱ, die tevens grondslag vindt in het Besluit kansspelen op afstandⁱⁱⁱ, is gesteld dat deze bepaling in de Mediawet ook van toepassing is op kansspelen. In de motie is een verbod op het uitzenden van kansspelreclame tussen 06.00 en 19.00 uur geregeld, neutrale vermelding van sponsoring van media-aanbod uitgezonderd. Om te voorkomen dat kwetsbare jongeren bereikt worden door reclames van producten of diensten die verslavingsgevoelig zijn, worden ook met betrekking tot kansspelen extra voorzorgmaatregelen genomen. In het verlengde van alcoholhoudende dranken verzoekt de regering dus om het verbod op kansspelreclame voor vergunninghouders van kansspelautomaten, sportweddenschappen, casinospelen en krasloten uit te breiden naar 21.00 uur.

²⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 557, nr. 158

²⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 557, nr. 160

³⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 557, nr. 161

³¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 24 557, nr. 163

In een brief van 3 maart 2020 reageert toenmalig minister Dekker op Kamervragen naar aanleiding van de in zijn opdracht uitgevoerde onderzoeken.³² Het standpunt van de minister blijft ongewijzigd met betrekking tot een verbod op reclame. De minister overweegt: “Uitgangspunt van de regulering van wervings- en reclameactiviteiten is dat hieraan voldoende ruimte moet worden geboden om de consument te wijzen op het legale, betrouwbare en beschermde aanbod. Vanwege het grenzeloze karakter van het internet en de massaliteit van het illegale aanbod is het enkel passief beschikbaar stellen van legaal aanbod onvoldoende om tot voldoende initiële kanalisatie te komen. Vandaar dat ik reclame voor kansspelen niet in zijn totaliteit verbied. Wel verbind ik strenge voorwaarden aan kansspelreclame met het oog op het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van consumenten.”

Op 17 juni 2020 is een verslag opgesteld na een nader schriftelijk overleg. Leden van de SP-fractie vinden de grens van wat als onwenselijke reclame wordt gezien arbitrair. De minister reageert hierop dat hij deze mening niet deelt. Met het reclamebeleid meent de minister recht te doen aan de kanalisatiedoelstelling van kansspelen of afstand, zonder daarbij de kwetsbare groepen uit het oog te verliezen. Reclame dient immers volgens de richtlijnen te gebeuren. Deze richtlijnen zijn volgens de minister zorgvuldig opgesteld.

In maart 2021 publiceert de Ksa de beleidsregels voor verantwoord spelen.³³ De beleidsregels hebben betrekking op het op een zorgvuldige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten als bedoeld in de wet. Dit betekent dat deze activiteiten dienen te passen binnen de kanalisatiedoelstelling en dat terughoudendheid moet worden betracht wat betreft vorm, doelgroep, inhoud, strekking, aantal en soorten kanalen en dat deze activiteiten zich niet mogen uitstrekken tot branchevreemde nevenactiviteiten. Daarnaast mogen vergunninghouders niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen, door consumenten over te halen tot het nemen van impulsieve beslissingen, bijvoorbeeld door kortingsacties en bonussen. Ook geldt een verbod op het aanprijzen van kansspelen als oplossing voor financiële of persoonlijke problemen en voor het promoten van gokken als leefstijl. Vergunninghouders mogen de gevolgen van onmatige deelneming niet bagatelliseren.

Van Nispen cs. roepen in 2021 de regering op om het reclamebeleid aan te scherpen, omdat hiermee het deelnemen aan kansspelen zou worden aangewakkerd met mogelijk grote gevolgen, waaronder financiële problemen en verslavingsproblematiek.³⁴ De motie om een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen, is inmiddels aangenomen. Dit tegen de wens van de minister, die een verbod te vroeg vindt. Al eerder gaf de minister aan over de aanscherping van het reclamebeleid dat “evenredigheid nu, zo kort na opening van de markt, nog onvoldoende vast staat”. (Brief van 30 november 2021).

Verder geldt verbod op misleidende wervings- en reclameactiviteiten. Aanbieders mogen bijvoorbeeld geen onrealistisch of incorrect beeld geven. Zij mogen ook niet de indruk wekken dat de speler een overwegende invloed op het resultaat kunnen uitoefenen, door training, het volgen van een studie of een cursus. Inmiddels is de Mediawet 2008 aangepast waardoor het

³² *Kamerstukken II* 2019/20, 24 557, nr. 168

³³ *Staatscourant* 2021, 13410

³⁴ *Kamerstukken II*, 2021/22, 24 557, nr. 186

nu verboden is om reclames uit te zenden tussen 06.00 en 21.00 uur (radio en televisie) of 06.00 en 19.00 uur (televisie). Tussen 6.00 en 21.00 uur geldt het verbod voor risicovolle kansspelen en tussen 6.00 en 19.00 uur voor risicoarme kansspelen.

Voorts is de Ksa actief geweest op het terrein van de loot boxes (schatkistjes). Spelers kunnen hiermee een voordeel verkrijgen. Het gaat om een in-game item, bijvoorbeeld wapens of voertuigen. De gamer weet van tevoren niet wat hij of zij zal winnen. Deze loot boxes komen voor in games die -vooral- door minderjarigen worden gespeeld. Wanneer de prijs van waarde is, kan dit onder de Wok vallen. Dit is een probleem zo stelt de Ksa omdat "de hersenen van jonge mensen extra kwetsbaar zijn voor gokverslaving." Aldus de Ksa op haar website, 21 februari 2022. Als risico's ziet de Ksa:

- Geen controle van leeftijd;
- Geen bescherming van consumenten;
- Oneerlijk spel;
- Verlies van geld;
- Deelname aan verboden kansspel;
- Gokverslaving.

De Kansspelautoriteit spreekt vooral ouders aan om kinderen aan te sporen geen loot boxes te openen. Zoals in Hhoofdstuk1 uiteengezet geldt in België een totaalverbod op betalende loot boxes, omdat dergelijke spelvormen binnen het bereik van de Belgische wetgeving vallen. In Nederland is dit (nog) niet het geval.

3.2 Besluiten van de Ksa en rechtspraak

Naast een overzicht van de boetebesluiten gaat het in deze paragraaf om een analyse van de rechtspraak van de afgelopen twee jaar.

3.2.1 Sancties en boetebesluiten

De Kansspelautoriteit publiceert sanctiebesluiten indien een aanbieder van kansspelen zich niet aan kansspelregelgeving houdt. Op de website van de Kansspelautoriteit zijn voorts alle openbare sanctiebesluiten onderzocht uit 2020 en 2021. Dit zijn negentien sanctiebesluiten met betrekking tot ondernemingen. Bij het grootste aantal sanctiebesluiten werd een dwangsom opgelegd (n=12) en een aantal sanctiebesluiten heeft betrekking op een bestuurlijke boete (n=7).

De dwangsommen zijn telkens, vanwege artikel 5:32b lid 3 AWB, bepaald op een bedrag dat volgens de Kansspelautoriteit in verhouding staat tussen het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Het ging daarbij meestal (n=8) om het reclame maken voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend. Een aantal keren ontbrak een vergunningen voor kansspelen (n=4). De bedragen en bijbehorende grondslagen staan in onderstaande tabel.

■ **Tabel 3.1:** Dwangsommen Kansspelautoriteit 2020-2021

Dwangsom per overtreding	Maximaal	Aantal	Grondslag
€ 2.500, -	€ 12.500, -	1	Reclame zonder vergunning
€ 3.000, -	€ 30.000, -	2	Kansspelen zonder vergunning (1) Reclame zonder vergunning (1)
€ 5.000, -	€ 25.000, -	4	Kansspelen zonder vergunning (1) Reclame zonder vergunning (3)
€ 6.250, -	€ 31.250, -	1	Reclame zonder vergunning
€ 7.000, -	€ 35.000, -	1	Kansspelen zonder vergunning
€ 16.000, -	€ 80.000, -	1	Reclame zonder vergunning
€ 100.000, -	€ 3.500.000, -	1	Reclame zonder vergunning
€ 250.000, -	€ 5.000.000, -	1	Kansspelen zonder vergunning

De bestuurlijke boetes zijn zonder uitzondering opgelegd vanwege het ontbreken van een vergunning. Dit ging meestal om het zonder vergunning aanbieden van kansspelen op één of meerdere websites (n=6) en een aantal keer om het ontbreken van een exploitatievergunning voor speelautomaten (n=2). Het ging bij de eerstgenoemde bestuurlijke boete één keer om een bedrag van 100.000 euro, maar verder om bedragen van tussen 400.000 en 500.000 euro (n=5).³⁵ Bij de laatstgenoemde bestuurlijke boete ging het om bedragen van 86.528,45 euro en 11.056 euro.

Vervolgens is ook verder teruggekeken (Kansspelautoriteit, z.d. a). In totaal zijn 55 uitspraken geanalyseerd in de periode 2013-2021. In de periode 2013-2021 zien de meeste sanctiebesluiten (28 van de 55) op het in strijd met wet- en regelgeving online aanbieden van kansspelen. Dertien zaken zien op het gelegenheid geven tot gokken in een café/(bel)winkel/thee- of koffiehuis. De overige zaken zien op het overtreden van reclameregels en het ongeoorloofd exploiteren van speelautomaten. Daarbij is een verschuiving te zien in de loop van de jaren in het 'type' sanctiebesluiten. Twaalf van de dertien sanctiebesluiten die betrekking hebben op het gelegenheid geven tot gokken in een café/ (bel)winkel/thee- of koffiehuis hebben betrekking op de periode 2013 tot en met 2015. In diezelfde periode zijn 'slechts' zeven sanctiebesluiten gepubliceerd die zien op het online aanbieden van kansspelen zonder vergunning. De sanctiebesluiten zijn van belang bij de vraag of een vergunning voor het online aanbieden van kansspelen kan worden verstrekt. Artikel 31i van de Wok bepaalt immers dat de betrouwbaarheid van de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiteindelijke belanghebbende, buiten twijfel moet staan. Artikel 3.8 van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand, Kansspelautoriteit vult het begrip betrouwbaarheid nader in:

35 Het ging chronologisch om bedragen van € 500.000, € 400.000, € 440.000, € 500.000, € 531.250.

De betrouwbaarheid staat in ieder geval buiten twijfel als:

In de twee jaren en negen maanden voorafgaande aan de datum waarop de aanvraag is ingediend en tijdens de behandeling van de aanvraag voor de vergunning is voldaan aan alle volgende criteria:

- Het spelaanbod vond niet plaats op een website waarvan de extensie eindigde op .nl;
- Het spelaanbod vond niet geheel of gedeeltelijk plaats in de Nederlandse taal;
- Er werd geen reclame gemaakt voor het betreffende aanbod of de aanbieder daarvan op televisie, radio of in gedrukte media gericht op de Nederlandse markt;
- Voor het spelaanbod werd geen gebruik gemaakt van een domeinnaam met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen;
- De website(s) waarop de kansspelen werden aangeboden bevatte(n) geen kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland is af te leiden; en
- Ten behoeve van de aangeboden kansspelen kon geen gebruik worden gemaakt van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt.

Er zijn -ook- sanctiebesluiten opgelegd aan grote partijen waaronder Bwin, Unibet en Tipico. Vier sanctiebesluiten zien op het overtreden van de reclameregels, waarvoor dwangsommen zijn opgelegd. Deze partijen zijn zoals duidelijk wordt uit de vorige paragraaf door de Ksa op een achterstandspositie gezet en komen voorlopig niet in aanmerking voor een vergunning. Zij kunnen pas in 2022 een vergunningsaanvraag indienen (zie tabel 3.2 in bijlage 3.1 voor een compleet overzicht).

3.2.2 Analyse rechtspraak

Er is gezocht op het trefwoord illegale kansspelen. Het gaat om strafrechtelijke uitspraken, tussen 2020 en februari 2022, waarbij niet alleen sprake is van illegale kansspelen maar ook van strafrechtelijk handelen zoals witwassen en belastingfraude.

Strafbare feiten

Een voorbeeld is de zaak die ‘Mandoline’ is gaan heten. De rechtbank doet op 23 januari 2020 uitspraak in een zaak die in 2015 speelde. In 2015 werd het onderzoek met de naam ‘Mandoline’ gestart. Volgens de rechtbank is leidinggegeven aan een criminele organisatie die gericht was op het faciliteren van illegaal gokken, het witwassen van de opbrengsten daarvan en het ontduiken van belastingen. De locaties bevonden zich in Enschede, Amsterdam, Deventer, Utrecht en Arnhem. De verdachten gingen op zoek naar fysieke locaties, zoals een koffiehuis of tabakswinkel. Vervolgens werd samengewerkt met de eigenaar van deze zaak. In een aantal gevallen werd als dekmantel een stichting opgericht en werden mensen benaderd voor het bestuur van deze entiteit. Op deze wijze was de stichting niet naar de verdachte te herleiden. De verdachten bepaalden welk personeel werd aangesteld. In Oostenrijk werd een softwareprogramma ingekocht. Het ging om het deelnemen aan een kansspel op websites. Een medeverdachte plaatste de programma's, zodat op de locaties weddenschappen konden worden geplaatst waarvoor kwitanties of bonnen werden uitgedraaid, dan wel credits gekocht waarvoor tickets met een persoonlijke ID en/of inlogcode werden ontvangen. Een speler kon

daarmee inloggen en inzetten op voetbalwedstrijden. De locatiehouder keerde eventuele winsten contant uit. Wanneer er niet genoeg contant geld was, zorgden de verdachten voor voldoende geld. De locatiehouders werden vergoed voor hun werkzaamheden. Zij ontvingen soms een salaris, van bijvoorbeeld vijfhonderd euro per week, soms ging het om een percentage van 30-40 procent van de gokwinsten. Iedere maand werden de gokwinsten opgehaald. Er is nooit een vergunning aangevraagd voor het aanbieden van kansspelen. Bij een van de verdachten werd 300.000 euro contant aangetroffen en de verdachten zijn gezamenlijk aangehouden onderweg naar Turkije met eveneens een contant bedrag van 300.000 euro. (23 januari 2020, ECLI:NLNL:RBOVE:2020:248)

In een van de zaken deed de Hoge Raad uitspraak. Het gaat om een zaak waarin naast de politierechter het Hof wettig en overtuigend bewezen acht dat de verdachte (op zijn minst) het voorwaardelijk opzet heeft gehad op het gelegenheid geven aan personen om te gokken in zijn bedrijfsruimte. Een ticketprinter achter de balie stond volgens het arrest in rechtstreekse verbinding met computers waarop gegokt kon worden. De Hoge Raad werd in deze zaak gevraagd uitsluitsel te geven over de vraag of sprake is van “kansspelautomaten” waarvoor binnen de Wok een ander regime geldt (art. 30 Wok). Het Hof oordeelde dat “in deze situatie niet kan worden gesproken van kansspelautomaten”. De Hoge Raad volgde het oordeel van het Hof. (24 november 2020, ECLI:NL:HR:2021:157).

Als laatste speelde in juli 2021 een rechtszaak, waarbij de verdachte werd veroordeeld voor witwassen van geld. Hoewel de verdachte tegenover het vermoeden van witwassen als verklaring zette dat hij in zijn levensonderhoud voorziet door te pokeren en in het bijzonder dat de twee appartementen zijn aangeschaft met de opbrengst van twee pokerwedstrijden, zogenoemde cash-games, waarbij hij beide keren zo’n 90.000 euro in een keer heeft verdiend, acht de rechtbank dit niet -volledig- aannemelijk. De verdachte wilde niet nader verklaren wanneer, waar en met wie hij pokerde. Wel gaf verdachte aan dat hij niet op officiële plekken of bij officieel aangekondigde toernooien speelde. De rechtbank vindt het op basis van het dossier en de behandeling op de terechtzitting aannemelijk dat verdachte tot op zekere hoogte in zijn levensonderhoud voorziet, of probeert te voorzien, door het spelen van poker. Dit betekent volgens de rechtbank alleen nog niet dat het daarmee ook aannemelijk is dat er in 2009 sprake was van dermate succesvolle cash-games, dat daarmee in totaal ongeveer 180.000 euro (extra) is verdiend (21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3687).

Er is verder nog naar gepubliceerde rechterlijke uitspraken met betrekking tot de Kansspelautoriteit gezocht tussen 2020 en 2021 door de zoekterm ‘Kansspelautoriteit’ te hantieren op www.rechtspraak.nl (n=57). Zie bijlage 3.2. Ongeveer de helft van de gepubliceerde rechtspraak heeft betrekking op illegale kansspelen (n=27). Een relatief hoog aantal van die rechterlijke uitspraken zijn het gevolg van een spoedprocedure (n=7), maar het grootste aantal procedures zijn bodemprocedures (n=12). De meeste rechterlijke uitspraken deden zich voor bij de bestuursrechter (n=19) en gaan over het al dan niet zonder vergunning faciliteren van kansspelen (n=11). Daarnaast gaan een aantal procedures over de hoogte van een bestuurlijke boete of de dwangsom opgelegd door de Kansspelautoriteit (n=8).

Een klein aantal rechterlijke uitspraken waarbij de Kansspelautoriteit was betrokken, deed zich voor bij de strafrechter (n=4). Voorts is nog gezocht op termen zoals ‘gokschulden’ (n=7) én gokverslaving’ (n=49). Op die manier kunnen typologieën tussen 2020 en 2021 met betrekking tot (illegale) kansspelen worden geïdentificeerd. Hieruit blijkt dat gokschulden vrijwel zonder uitzondering als argument voor strafverlichting wordt genoemd. Daarnaast worden de meeste verdachten bij gokschulden vervolgd voor druggerelateerde delicten (n=4) en deed een relatief hoog aantal verdachten een beroep op ontoerekeningsvatbaarheid (n=2). De voorlopige bevindingen bij gokverslaving laten hetzelfde zien. Nadere typologieën met betrekking tot de verdachten zijn niet met zekerheid te identificeren omdat verdachten geanonimiseerd zijn in de publicaties op rechtspraak.nl. Volgens de jurisprudentie is er in sommige gevallen een relatie tussen gokschulden en het plegen van strafbare feiten (bijlage tabl 3.4).

3.3 Resume

In dit deelonderzoek gingen wij kort in op een aantal speerpunten in het kansspelbeleid. Het beleid volgt vanzelfsprekend de doelen van de kansspelwetgeving, waaronder verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van fraude en criminaliteit. Ook wordt gestreefd naar een voldoende mate van kanalisatie. De Ksa heeft in aanloop van het van kracht worden van de Koa prioriteringscriteria opgesteld op grond waarvan de handhaving werd gestoeld. In 2017 werden de prioriteringscriteria uitgebreid, nadat bleek dat niet vergunde aanbieders andere methoden hanteerden om gericht te zijn of te blijven op de Nederlandse markt. De Ksa scherppte hiermee het handhavingsbeleid aan. De Ksa richt zich na de inwerkingtreding op de hele keten.

De kern van het beleid van de afgelopen jaren staat samengevat in brieven die toenmalig minister Dekker naar de Kamer heeft gestuurd. Het gaat om brieven uit 2021. Een belangrijk punt was dat de minister illegale websites op ‘zwart heeft laten gaan’, waardoor deze sites niet langer de Nederlandse consument konden bereiken. Veel beleid gaat over de vergunningsvoorwaarden en het handavings- en boetebeleid. Verder gaat het om beleid op het voorkomen van kansspelverslaving en reclames, waarbij de zorg uitgaat naar minderjarigen. Het beleid richt zich dus met name op de risico's en niet of nauwelijks op het bestrijden van het illegale aanbod.

Op het moment van schrijven zijn nog niet veel vergunningen uitgegeven (achttien). De Ksa stelt dat het doel is dat minstens acht van de tien spelers die illegaal spelen zijn overgestapt naar een spel met een vergunning. Op dit moment stelt de Ksa nog geen compleet beeld te hebben, dit verwacht de Ksa in juli 2022 wel te hebben. Er is thans vanaf september 2021 -opnieuw- een nieuw boete- en handhavingsbeleid van kracht. Naast de verhoging van de boetes valt vooral op dat de Ksa zich gaat richten op de gehele keten, waaronder betaaldienstverleners en de betrokkenheid van trusts. Het innen van boetes bij buitenlandse partijen blijft uitdagend.

Er vindt bovendien een verschuiving in het beleid van de spelvormen naar risicovolle kansspelen plaats, omdat met dergelijke risicovolle spellen meer risico's gepaard gaan op het gebied van bijvoorbeeld kansspelverslaving. Verder gaat de discussie vooral over reclame.

Werd bij de totstandkoming van de Koa het aanbieden van reclame nog gezien als een noodzakelijk middel om te komen tot een voldoende mate van kanalisatie, op het moment van schrijven wordt dit argument veel minder vaak in stelling gebracht. Reclame mag niet gericht zijn op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen. Kansspelaanbieders dienen te wijzen op de risico's van onmatige deelneming en er dient zeer zorgvuldig met wervings- en reclameactiviteiten te worden omgegaan. Vergunninghouders mogen niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen door consumenten over te halen tot het nemen van impulsieve beslissingen, bijvoorbeeld door kortingsacties en bonussen. Inmiddels is de wetgeving op het gebied van reclames aangepast en zijn verdere restricties vooral ten aanzien van risicovolle kansspelen ingesteld. Een ander punt betreft de bescherming van minderjarigen. De Ksa heeft bijvoorbeeld de aandacht gericht op loot boxes. Zij spreekt vooral de ouders aan. Er geldt, na tussenkomst van de rechter, geen verbod op betaalde loot boxes in Nederland.

Het deelonderzoek is afgesloten met een analyse van de boetebesluiten en de rechtspraak. De bestuurlijke boetes richten zich de laatste tijd voornamelijk op het ontbreken van een vergunning. Uit de rechtspraak blijkt dat in 2020 en 2021 ongeveer de helft van de uitspraken betrekking heeft op illegale kansspelen (n=27). Een klein aantal rechterlijke uitspraken waarbij de Kansspelautoriteit was betrokken, deed zich voor bij de strafrechter (n=4). Vervolgens is ook gekeken naar rechtspraak over 'gokschulden én gokverslaving'. Hieruit blijkt dat gokschulden vrijwel zonder uitzondering als argument voor strafverlichting wordt genoemd. Daarnaast worden de meeste verdachten bij gokschulden vervolgd voor druggerelateerde delicten. Gegeven de nieuwe wetgeving en de doelstellingen die de overheid daarmee nastreeft is het zinvol om de gokmarkten in brede zin nader te onderzoeken. Het is duidelijk dat daarbij zowel de online als de offline kansspelen in ogenschouw moeten worden genomen. Hiervan wordt in de komende hoofdstukken uitvoerig verslag gedaan.

Bijlage 3.1 - Sanctiebesluiten

■ **Tabel 3.2** – Analyse sanctiebesluiten

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
14/10/2021	RB	ECLI:NL:RBMNE:2021:4947		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
13/10/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:11092		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
13/10/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:2295		Simbat entertainment systems limited en Spinity Limited tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
4/10/2021	RB	ECLI:NL:RBROT:2021:9483		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
8/07/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:10052		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

De kansspelautoriteit heeft geweigerd een vergunning af te geven voor de exploitatie van kansspelautomaten, omdat verzoeker van slecht levensgedrag is. Verzoeker heeft twee overtredingen gepleegd op het gebied van short stay verhuur van woningen. De gemeente Utrecht heeft hem daarvoor bestuurlijke boetes en dwangsommen opgelegd.

Voorzieningenrechter wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe in die zin dat verzoekster moet worden behandeld als ware zij in het bezit van een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h, van de Wet op de kansspelen tot zes weken na het nemen van de beslissing op bezwaar;

De Kansspelautoriteit heeft aan eiseressen bestuurlijke boetes opgelegd omdat eiseressen online kansspelen hebben aangeboden op de Nederlandse markt zonder vergunning, hetgeen in strijd is met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Verweerder heeft de boetebesluiten gebaseerd op onderzoeken van zijn toezichthouders, neergelegd in de boeterapporten van 2 mei 2019 over onder meer de aanbieders, het aanbod van kansspelen op de websites, de toegankelijkheid van die websites vanuit Nederland, de mogelijke betaalmethoden en het meedingen naar prijzen of premies.

Gezien de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid acht de rechtbank de opgelegde boetes passend en geboden en niet onevenredig hoog.

Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) ter hoogte van € 270.000,-. Zij zijn voor de betaling van de boete elk hoofdelijk aansprakelijk.

De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van Simbat ongegrond is verklaard. De Afdeling zal het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor zover de KSA daarbij het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van Simbat heeft gehandhaafd, vernietigen. Zij ziet verder aanleiding om de hoogte van de boete zelf vast te stellen op een bedrag van € 187.500,-. Het beroep tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018 is niet-ontvankelijk.

Besluit van de Kansspelautoriteit om een exploitatievergunning voor speelautomaten te weigeren.

Bepaalt dat [naam verzoekster] de exploitatie van de speelautomaten overeenkomstig de voorheen geldende vergunning ongewijzigd zonder vergunning mag voortzetten, tot en met 6 weken nadat op het bezwaar van [naam verzoekster] is beslist, dan wel totdat op een nieuw verzoek om voorlopige voorziening hangende een eventueel beroep van [naam verzoekster] tegen het besluit op bezwaar is beslist.

Vovo's in verband met boetebesluit en openbaarmakingsbesluit Wok afgewezen.

Onvoldoende gebleken van een spoedeisend belang. Niet gebleken van acute financiële noodsituatie en reputatieschade.

■ **Tabel 3.2** – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
2/07/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:6787		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
6/05/2021	RB	ECLI:NL:RBROT:2021:4023		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
17/02/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:315		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
5/02/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:234		EA tegen raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
2/02/2021	HR	ECLI:NL:HR:2021:157		Verdrachte tegen OM
6/01/2021	RvS	ECLI:NL:RVS:2021:12		Whowillbenext Holding B.V. tegen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Wegens een veroordeling voor drie drugsdelicten in Italië in de periode 1 juni 2007 tot en met 1 augustus 2008 was eiser van 6 juli 2011 tot en met 1 mei 2018 in Italië gedetineerd. De vader van eiser heeft de belangen van eiser behartigd en eisers onderneming voortgezet ten tijde van eisers detentie. Op 25 april 2016 is de exploitatievergunning van eiser ingetrokken omdat hij in verband met de veroordeling in Italië niet meer voldeed aan de eisen inzake het zedelijk gedrag op grond van de Wet op de kansspelen (Wok). Eiser voldeed niet meer aan de voorwaarden. Een medewerker heeft gesteld volgens eiser dat er 5 jaar terug wordt gekeken.

De rechtbank is van oordeel dat van dergelijke uitlatingen en/of gedragingen in dit geval geen sprake is. Zoals verweerder in het bestreden besluit al heeft toegelicht is geen sprake van een toezegging of gerechtvaardigd vertrouwen. Ook eiser heeft blijkens het verslag van de hoorzitting aangegeven dat de medewerker niet heeft toegezegd dat de vergunning wordt verleend. Verweerder meent wel dat sprake is van onvolledige informatie vanuit verweerder en heeft daarin aanleiding gezien de legeskosten die eiser heeft gemaakt voor het indienen van de aanvraag te vergoeden. Gelet op het voorgaande kan het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slagen.

De aan eisers verleende vergunningen abi artikel 30h van de Wet op de kansspelen zijn ingetrokken.

De rb is van oordeel dat zowel de slecht levensgedrag-grond als de Bibob-grond onvoldoende zorgvuldig zijn voorbereid en ondeugdelijk zijn gemotiveerd

De Ksa heeft naar aanleiding van meldingen over de reclame-activiteiten op de [naam website van appellant] onderzocht of de Wok is overtreden. De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 8 februari 2018 (hierna: het boeterapport). Vastgesteld is dat [appellant] de aanbieder is van de online kansspelen op die website. In het boeterapport is vermeld dat op de [naam website van appellant] aan de in Nederland woonachtige consument gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies waarbij de aanwijzing van winnaars plaatsvindt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Dat is in ieder geval gebeurd in de periode vanaf 14 juni 2017 tot en met 22 oktober 2017.

De enkele verwijzing door de Ksa naar de hoogte van boetes in vergelijkbare zaken is daartoe onvoldoende. De Ksa heeft nagelaten te motiveren welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

Bij besluit van 15 oktober 2019 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan EA een last onder dwangsom opgelegd, omdat zij volgens de KSA de Wet op de kansspelen heeft overtreden. De KSA stelt zich op het standpunt dat "loot boxes" een kansspel is en dat de wet dit verbiedt. EA verzoekt schorsing van de dwangsom tot hoger beroep.

Gelet op de belangen van EA, die wordt geconfronteerd met een belastend dwangsombesluit dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de FUT-modus in het FIFA-spel en gelet op de rechtsvragen die in hoger beroep moeten worden beantwoord, bestaat aanleiding om het verzoek van EA met betrekking tot het dwangsombesluit in te willigen.

Zonder vergunning gelegenheid geven om te gokken op sportwedstrijden d.m.v. computers in zijn winkel, meermalen gepleegd (art 1.1.a Wet op de kansspelen). Kan worden gesproken van kansspelautomaten, waarop afzonderlijk wettelijke regime van Titel Va van Wok van toepassing is?

De Hoge Raad heeft de klachten over de uitspraak van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen.

De kansspelautoriteit de aanvraag van Whowillbenext om een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen afgewezen. Whowillbenext heeft een aanvraag ingediend om via een website en via een app een niet-incidenteel, meerjarig poolspel te mogen organiseren. Volgens de kansspelautoriteit moet het poolspel grotendeels worden aangemerkt als een sportprijsvraag als bedoeld in artikel 15 van de Wok.

De kansspelautoriteit heeft terecht de aanvraag van Whowillbenext afgewezen.

■ **Tabel 3.2** – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
12/12/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:12961		Corona Limited tegen raad van bestuur van de Kansspe-latoriteit
24/11/2020	HR	ECLI:NL:PHR:2020:1249		Conclusie AG
10/11/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:3450		Verdrachte tegen OM
19/10/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:3451		Verdrachte tegen OM
15/10/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:10428	AWB - 20 _ 3038	Electronic Arts Incorporated tegen de Raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
31/08/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:8458	AWB - 19 _ 2558	Eiser 1 NV (Curaçao) en eiser 2 Limited (Cyprus) tegen de raad van bestuur de Kannspelautoriteit
2/07/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:5951		Grand Cafe 55 tegen de burgemeester van Leiden

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Bestuurlijke boete aan exploitant websites voor het zonder vergunning online aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt.

Voor zover eiseres stelt dat uit de prioriteringscriteria niet kon worden opgemaakt hoe een aanbieder zich na 1 juni 2017 voor handhaving kon 'deprioriteren', kan deze stelling niet slagen. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand' is duidelijk aangegeven dat de aanpak van verweerder ziet op de online kansspelen die zich op de Nederlandse markt (blijven) richten.

Het eerste middel bevat de klacht dat het hof door het Openbaar Ministerie ontvankelijk te verklaren en het primair ten laste gelegde feit bewezen te verklaren, een onjuiste uitleg heeft gegeven van de artikelen 1, 30 en 30b Wet op de kansspelen (verder ook wel: Wok)

Op grond van het voorgaande (wetsvoorstel WOK) meen ik dat het hof onjuist noch onbegrijpelijk heeft geoordeeld dat in de voorliggende zaak niet kan worden gesproken van kansspelautomaten.

Verdrachte wordt verdacht al dan niet opzettelijk zonder vergunning van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit, speelautomaten en/of behendigheidsautomaten te exploiteren.

Verklaart het bewezenverklarde het misdrijf: overtreding van een voorschrift, gesteld bij artikel 30h van de Wet op de Kansspelen, eerste lid, opzettelijk begaan, begaan door een rechtspersoon, meermalen is gepleegd.

Verdrachte wordt verdacht al dan niet opzettelijk zonder vergunning van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit, speelautomaten en/of behendigheidsautomaten te exploiteren.

De rechtbank Overijssel veroordeelt een 43-jarige man tot een taakstraf van 240 uren voor het illegaal exploiteren van kansspelautomaten, belastingfraude en valsheid in geschrift. Naast de taakstraf legt de rechtbank de man een voorwaardelijke gevangenisstraf op van 6 maanden met een proeftijd van 2 jaar.

Voor zover eiseres stelt dat uit de prioriteringscriteria niet kon worden opgemaakt hoe een aanbieder zich na 1 juni 2017 voor handhaving kon 'deprioriteren', kan deze stelling niet slagen. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand' is duidelijk aangegeven dat de aanpak van verweerder ziet op de online kansspelen die zich op de Nederlandse markt (blijven) richten.

Wel sprake van een kansspel in de zin van de Wok omdat aan alle vereisten is voldaan van art. 1 lid 1 aanhef en onder a (r.o. 7.8). Wetenschappelijk bewijs voor risico op gokverslaving of kansspelverslaving is geen vereiste om tot handhaving over te mogen gaan.

Verweerder heeft eiser een bestuurlijke boete opgelegd wegens het aanbieden van online kansspelen aan de Nederlandse markt zonder vergunning. Volgens eisers is verweerder enkel bevoegd te handhaven ten aanzien van kansspelen die worden aangeboden vanuit Nederland.

Boete was gegrond. Boete van €175.000,-

Wegens illegaal gokken is Grand Cafe 55 voor zes maanden gesloten. Verzoeker heeft tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt en verzocht om voorlopige voorzieningen te treffen.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder gelet op bovenstaande feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk heeft kunnen achten dat sprake is van illegaal gokken in het café van verzoekster. De voorlopige voorziening wordt afgewezen.

Tabel 3.2 – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
17/03/2020	GH	ECLI:NL:GHDHA:2020:1743		A.R.B. Automaten, Fun-Tech store & Cash B.V. Tegen de Staat en raad van bestuur van de kansspelautoriteit
11/03/2020	RB	ECLI:NLRBMNE:2020:934		Eiser tegen de burgemeester van de gemeente Amersfoort
12/02/2020	RB	ECLI:NLRBMNE:2020:494		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
30/01/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:857		Eisers tegen raad van bestu-ur van de kansspelautoriteit
23/01/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:248		Verdrachte tegen OM
23-1-202	RB	ECL:NL:RBOVE:2020:248		Verdrachte tegen OM
20/01/2020	RB	ECLI:NL:RBAMS:2020:204		Eisers tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

In een proces-verbaal van bevindingen van 16 augustus 2018 staat vermeld dat de verdenking eruit bestaat dat Porta Negra via de website www.forzza.com (hierna: Forzza) zonder in het bezit te zijn van de daarvoor vereiste vergunning gelegenheid geeft om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door een kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, hetgeen een overtreding is van artikel 1 lid 1 Wok. Voorlopende wordt een verzoek bij de voorzieningerecht ingediend.

Het Hof wijst de vorderingen af vanwege niet-ontvankelijkheid en onvoldoende gemotiveerde betwistingen.

De burgemeester van de gemeente Amersfoort heeft het restaurant van eiser gesloten wegens de aanwezigheid van een cash center en de nauwe verwevenheid tussen een cash center en illegaal gokken.

De rechtbank overweegt allereerst dat de burgemeester bevoegd is om tot sluiting over te gaan ook als geen sprake is van een overtreding. De rechtbank is verder van oordeel dat met de aanwezigheid van een cash center illegaal gokken wordt gefaciliteerd. Dat is niet helemaal hetzelfde als 'gelegenheid bieden' in de zin van de Wok. De rechtbank volgt verweerder vervolgens in zijn standpunt dat het faciliteren van illegaal gokken een gevaar vormt voor de openbare orde. Eiser heeft ook verwijtbaar gehandeld. Verweerder heeft dan ook tot de sluiting van het restaurant voor de duur van zes maanden kunnen besluiten.

De Kansspelautoriteit publiceert een sanctiebesluit met daarin een handelsnaam waarin deel van de persoonsnaam voorkomt. Er werden zonder vergunning kansspellen geëxploiteerd.

Algemene belang openbaarmaking van boetebesluit gaat bij de belangenafweging door Kansspelautoriteit weegt zwaarder dan belang verzoekerster.

Bestuurlijke boetes ivm overtreding online kansspelverbod. Aanbod via dezelfde website, maar beiden bedrijven afzonderlijk beboet ivm verschillend aanbod.

artikel 1 Wok niet in strijd met art 56 VWEU

De rechtbank Overijssel veroordeelt een 55-jarige man uit Enschede tot een gevangenisstraf van 36 maanden, waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar voor het leiding gegeven aan een organisatie die zich op verschillende locaties in Nederland bezighield met het op grote schaal faciliteren en organiseren van illegaal gokken. De Kansspelautoriteit deed aangifte.

De verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf doordat onder meer bewezen is verklaard dat meermalen: medeplegen van overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 30b van de Wet op de Kansspelen, opzettelijk begaan, meermalen gepleegd.

Een 47-jarige man uit Duitsland is veroordeeld tot 30 maanden cel, waarvan 6 maanden voorwaardelijk, omdat hij geruime tijd leiding gaf aan een organisatie die zich op verschillende locaties in Nederland bezighield met het op grote schaal faciliteren en organiseren van illegaal gokken. De Kansspelautoriteit deed aangifte.

De verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf doordat onder meer bewezen is verklaard dat meermalen: medeplegen van overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 30b van de Wet op de Kansspelen, opzettelijk begaan, meermalen gepleegd.

Eiseres wil een online platform bieden waarop deelnemers onderling een poolspel kunnen organiseren maar ook kunnen deelnemen aan een door eiseres georganiseerd onafhankelijk poolspel. Eiseres organiseert deze spellen tijdens de grote sporttoernooien, zoals de grote wielerveden, de grandslam tennistoernooien, grote voetbalevenementen, Olympische spelen en Formule 1.

het poolspel van eiseres kan niet als een loterij worden aangemerkt omdat deelnemers een overwegende invloed kunnen uitoefenen op de kans dat zij een prijs zullen winnen. Het spel vertoont overeenkomsten met een sportprijsvraag, maar daarvoor geldt een éénvergunningstelsel en die vergunning is al verleend aan Lotto B.V. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseres geen gelijk krijgt.

■ **Tabel 3.2** – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
22/01/2020	RvS	ECLI:NL:RVS:2020:169		Content Pusblishing Limited tegen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
26/09/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:3135	201706817/1/A3	Appellante tegen de Raad van bestuur van de Kansspe-lautoriteit
6/06/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:1839	201708089/1/A3	Appellant tegen de burge-meester van Leiden
2/05/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:1466	201602865/1/ A3, 201602866/1/ A3, 201602873/1/ A3, 201609009/1/ A3, 201609013/1/ A3, 201609016/1/ A3, 201609022/1/A3, 201609024/1/A3 en 201609044/1/A3	Betcllic, Betfair, Trannel, Lottovate Nederland B.V., EGBA en MRGC tegen de raad van bestuur van de Kansspe-lautoriteit
17/01/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:155	201607285/1/A3	Appellante tegen de raad van bestuur van de kansspe-lautoriteit
27/12/2017	RvS	ECLI:NL:RVS:2017:3571	201609890/1/A3	CURO Payments B.V. tegen de raad van bestuur van de kansspelautoriteit
18/10/2017	RvS	ECLI:NL:RVS:2017:2786	201605377/1/A3	Appellant (koffiehuis) tegen de burgemeester van Amsterdam
20/04/2016	RB	ECLI:NL:RBDHA:2016:4235	AWB - 15 _ 2768	X NV en X LTD tegen de Raad van bestuur van de Kansspe-lautoriteit
4/12/2014	RB	ECLI:NL:RBNHO:2014:11482	15/740519-11	OM tegen verdachte

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Bij besluit van 7 augustus 2017 heeft de KSA CPL onder oplegging van een dwangsom gelast het maken van reclame voor aanbieders van online kansspelen die niet over een vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) beschikken, te staken en gestaakt te houden.

Het dwangsombesluit is een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de KSA door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat sanctiebesluiten worden gepubliceerd, vergelijk de uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd.

Ksa heeft een boete opgelegd wegens overtreding van art. 1 aanhef en onder a Wok. Appellante heeft de gelegenheid gegeven om vanuit Nederland rechtstreeks aan casinoachtige kansspelen deel te nemen.

Opegelegde boete is passend en geboden. Boete van €180.000,-

Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten is ingetrokken op grond van art. 30f Wok.

De burgemeester was gehouden de aanwezigheidsvergunning in te trekken.

De Kansspelautoriteit heeft voet het organiseren van de loterij onderhands een vergunning verleend aan Lotto B.V. Andere kansspelbedrijven hebben daardoor de kans gemist om mee te doen aan de organisatie van de loterij.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de KSA in een nieuw besluit moet verduidelijken waarom zij voor gewone loterijen slechts één vergunning voor Nederland verlenen, terwijl deze systeembepijking met een licentie niet lijkt te bestaan voor goeddoelenloterijen.

De ksa heeft een boete opgelegd van €200.000,- omdat appellante zonder vergunning online kansspelen heeft aangeboden.

De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

KSA stelt dat dat de betaaldienstverlening van Curo aan Bluemay kan worden aangemerkt als bevorderen. Met de betaaldiensten faciliteert Curo direct de deelname aan het kansspel.

Het aanbieden van betaaldiensten valt niet onder deze actieve vormen van bevorderen van de deelname aan kansspelen.

In het koffiehuis werd op kleine schaal gegokt via internet. Volgens appellante had hij een minder zware straf moeten krijgen omdat online gokken door de overheid gedoogd wordt.

Burgemeester mocht sluiting van het koffiehuis voor onbepaalde tijd bevelen. Hoger beroep is ongegrond.

Volgens eisers is art. 1 aanhef en onder a Wok in strijd met EU-recht.

Art. 1 aanhef en onder a van de Wet op de Kansspelen is niet in strijd met EU-recht. Lidstaten hebben een grote beleidsvrijheid bij het inrichten van hun kansspelbestel.

Wordt verdacht van witwassen pokeropbrengsten, het organiseren van pokerwedstrijden en afpersing.

Rechtbank oordeelt dat poker een kansspel is. De rechtbank legt op aan verdachte 30 maanden gevangenisstraf waarvan zes maanden voorwaardelijk wegens het organiseren van pokerwedstrijden, gewoontewitwassen en afpersing. Daarnaast moet verdachte aan het slachtoffer van de afpersing 50.500,00 euro betalen.

■ **Tabel 3.2** – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
4/12/2014	RB	ECLI:NL:RBNHO:2014:13118	15/741213-11	OM tegen verdachte
19/02/2013	Hof	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ2273	21-000178-11	OM tegen verdachte
8/08/2012	RvS	ECLI:NL:RVS:2012:BX3927	201110816/1/A3	Appellanten tegen de burge-meester en het college van burgemeester en wethoud-ers Utrecht
24/02/2012	HR	ECLI:NL:HR:2012:BT6689	07/00035	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5606	16/711565-08 [P]	OM tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5617	16/711566-08 [P]	Om tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5736	16-710752-09 [P]	OM tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5744	16/600847-10 [P]	OM tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5761	16/600854-10 [P]	OM tegen verdachte
16/12/2008	RB	ECLI:NL:RBSHE:2008:BG6970	01/825195-08	OM tegen verdachte

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
Wordt verdacht van het medeplegen van het organiseren van pokerwedstrijden bij voetbalvereniging Young Boys, het witwassen van de pokeropbrengsten en overtreding van de Opiumwet. Verdachte was voorzitter van Young Boys.	De rechtbank legt op aan verdachte 6 maanden gevangenisstraf voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar en 240 uur taakstraf wegens het medeplegen van het organiseren van pokerwedstrijden bij voetbalvereniging Young Boys, het witwassen van de pokeropbrengsten en overtreding van de Opiumwet.
Wordt verdacht van het spelen van kansspelen op een of meer internet(gok)zuilen. Geschil gaat over de vraag of er sprake is van een kansspelautomaat.	Volgens het Hof is er sprake van een kansspelautomaat. Wanneer de bestemming gericht is op het spelen van kansspelen, dan is er sprake van een kansspelautomaat. Een computer in, bijvoorbeeld, een openbare bibliotheek is geen kansspelautomaat omdat daaraan niet de bestemming is gegeven om daarop kansspelen te kunnen spelen.
De burgemeester heeft de verleende vergunning voor het exploiteren van een horecabedrijf in het pand ingetrokken wegens het plaatsvinden van illegale gokactiviteiten. Ook heeft de burgemeester de DHW-vergunning ingetrokken.	De burgemeester was er aan gehouden de vergunningen in te trekken.
Is het nationale kansspelbeleid verenigbaar met het vrij verkeer van diensten art. 49 EG?	Art. 49 EG verzet zich niet tegen een regeling van een lidstaat (antwoord op prejudiciële vraag).
Wordt verdacht van als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een gevangenisstraf van 9 maanden en een geldboete van €50.000,-.
Wordt verdacht van als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een gevangenisstraf van 6 maanden en een geldboete van €50.000.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een werkstraf van 120 uren.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een geldboete van €1000,-.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een werkstraf van 120 uren.
Wordt verdacht van het organiseren van kienavonden met een prijzengeld dat per avond hoger was dan toegestaan.	De rechtbank legt een werkstraf voor de duur van 90 dagen op en een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 1 maand.

Tabel 3.2 – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
16/12/2008	RB	ECLI:NL:RBSHE:2008:BG6973	01/825196-08	OM tegen verdachte
20/08/2008	RvS	ECLI:NL:RVS:2008:BE8861	200800626/1	Appellant tegen de burge-meester van Amsterdam
19/03/2008	RB	ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139	242396 / KG ZA 08-26 en 242398 / KG ZA 08-27	Unibet Group PLC, Unibet LTD tegen de stichting de nationale sporttotalisator
5/10/2007	RB	ECLI:NL:RBUTR:2007:BB4898	233334	De nationale sporttotalisa-tor tegen Unibet Internation-al LTD, Unibet Group PLC en Unibet Antigua LTD
14/03/2007	RvS	ECLI:NL:RVS:2007:BA0670	200600283/1	Minister van Justitie en de minister van Econo-mische zaken en Nationale stichting to exploitatie van Casinospelen in Nederland tegen Compagnie Financière Régionale B.V. en Compagnie Financière Régionale S.A en appellant.
17/10/2006	Hof	ECLI:NL:GHARN:2006:AZ0222	2005/1227	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
19/07/2006	RB	ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297	218312 - HA ZA 04-1040	Grun Weiss sportwetten Styria GMBH, Betfair, Internetwetten Cyprus LTD tegen Stichting de nationale sporttotalisator
7/06/2006	RvS	ECLI:NL:RVS:2006:AX7033	200508144/1	Appellant tegen Minister van Justitie
21/04/2006	HR	ECLI:NL:HR:2006:AV0641	C05/021HR	The Sporting Exchange Ltd. en Interwetten Cyprus Ltd. tegen Stichting de Nationale Sporttotalisator

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
Wordt verdacht van het organiseren van kienavonden met een prijzengeld dat per avond hoger was dan toegestaan.	De rechtbank legt een werkstraf voor de duur van 180 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 3 maanden.
In een café waren illegale gokactiviteiten bezig. Burgemeester heeft geweigerd om een exploitatievergunning te verlenen.	Weigeren van het verlenen van een exploitatievergunning is gegrond.
Unibet biedt zonder vergunning de mogelijkheid om aan kansspelen en sportprijzsvragen via internet deel te nemen in Nederland.	Unibet wordt verboden zonder vergunning ingezetenen in Nederland kansspelen en sportprijzsvragen via internet aan te bieden. Dwangsom van €100.000,- tot een maximum van €3.000.000,-
Unibet biedt zonder vergunning kansspelen aan, aan ingezetenen in Nederland.	Unibet dient deelname aan kansspelen en sportprijzsvragen via internet of anderszins, die door hen zonder vergunning in Nederland worden aangeboden, voor ingezetenen in Nederland onmogelijk te maken.
Minister van Justitie heeft geweigerd de “Compagnie Financière Régionale B.V.” een vergunning te verlenen voor het organiseren van een speelcasino.	Het beperken van van het vrij verkeer op grond van dwingende redenen van algemeen belang kan gerechtvaardigd worden.
Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet zonder vergunning.	Ladbrokes mag niet op de Nederlandse markt kansspelen aanbieden via internet.
Aanbod van kansspelen via internet door buitenlandse aanbieders.	Art. 1 aanhef en onder a van de Wet op de Kansspelen is niet in strijd met art. 49 EG-Verdrag. Buitenlandse aanbieders hebben een ongeoorloofde voorsprong als het gaat om het aanbieden van kansspelen via internet.
Minister van Justitie heeft een aanvraag van appellant om verlening van een vergunning voor het organiseren van een kansspel in loterijvorm, het zogeheten Korpa Kaartspel, afgewezen.	De minister heeft de aanvraag onterecht afgewezen. De minister dient een nieuw besluit te nemen.
Het gaat in deze zaak om de vraag of The Sporting Exchange Ltd. (Betfair) en Interwetten Cyprus Ltd. onrechtmatig jegens Stichting de Nationale Sporttotalisator (Lotto) handelen door Nederlandse ingezetenen gelegenheid te geven aan door Betfair en Internetwetten vanuit het buitenland georganiseerde kansspelen deel te nemen.	Onrechtmatige concurrentie door aanbieder van kansspelen die niet over een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen beschikt.

Tabel 3.2 – Analyse sanctiebesluiten (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
21/11/2005	RB	ECLI:NL:RBARN:2005:AU8824	131679	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Mr Bookmaker.com LTD
31/08/2005	RB	ECLI:NL:RBARN:2005:AU1924	98631	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD
18/02/2005	HR	ECLI:NL:HR:2005:AR4841	C03/306HR	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
23/11/2004	Hof	ECLI:NL:GHARN:2004:AR7476	04/287; 04/288; 04/289	Interwetten Cyprus, Grün Weiss en Betfair tegen Stichting de Nationale Sporttotalisator
18/09/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AK4749	165432/KGZA 03-742	Stichting exploitatie Ned-erlandse staatsloterij tegen Stargames GmbH
2/09/2003	Hof	ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996	03/319 en 03/325	De nationale sporttotalisa-tor tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD
31/07/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977	162192/KG ZA 03-509/ YT	Nationale stichting tot ex-ploitatie van casinospelen in Nederland (onder de naam Holland Casino) tegen Peak entertainment NV, Cassava enterprises LTD, Queen of hearts NV, Internet traffic solutions, Caribbean casino management holdings LTD en EH new ventures gaming INC.
27/02/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AF5121	156428/KG ZA 03-46/ WV	Holland Casino tegen Paramount, Universal en Universal Inc.
27/01/2003	RB	ECLI:NL:RBARN:2003:AF3374	93896 / KG ZA 02-798	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Is de WoK in strijd met art. 49 EG door het vrije dienstenverkeer binnen de EU te beperken?

Geen sprake van discriminatie omdat de WoK een ieder verbiedt om zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelnemen aan kansspelen. Mr Bookmaker handelt onrechtmatig jegens De Lotto omdat zij zich door in strijd met art. 1 sub a WoK te handelen een ongeoorloofde voorsprong in haar concurrentiepositie jegens De Loto verschaft. Dwangsom van €10.000,- met een maximum van €1.000.000,-.

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website.

Onrechtmatige concurrentie door aanbieder van kansspelen die niet over een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen beschikt. Vergunningstelsel van de Wet op de kansspelen is niet in strijd met art 49 EG-verdrag.

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.

Ladbrokes moet het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden lotto's, instantloterijen en sportwedstrijden.

Internetwetten, Grün Weiss en Betfair heeft (te) veel reclame gemaakt door sponsor- en reclameactiviteiten in de media, telefonische en op andere wijze benaderen van individuele personen.

Internetwetten, Grün Weiss en Befair moeten het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden kansspelen.

Stargames organiseert zonder vergunning een eigen kansspel en bevordert via colportage de deelname aan buitenlandse kansspelen.

Stargames moet de handelingen staken. Dwangsom van €25.000,- met maximum van €5.000.000,-.

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.

Ladbrokes moet het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden lotto's, instantloterijen en sportwedstrijden. Dwangsom van €10.000,- met een maximum van €200.000,-.

Heeft Peak een rechtens onaanvaardbare voorsprong op Holland Casino door interactieve kansspelen op het internet aan te bieden?

Peak handelt onrechtmatig door het aanbieden van kansspelen op het internet jegens Holland Casino. Dwangsom van €10.000,-.

Holland Casino wil Paramount en Universal verbieden dan wel het voor ingezetenen onmogelijk maken van deelname aan casinospelen en vergelijkbare kansspelen.

Uitsluiting van deelname van Nederlandse ingezetenen aan de door Paramount en Universal aangeboden kansspelen is mogelijk. Dwangsom van €10.000,-.

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.

Ladbrokes mag niet op de Nederlandse markt kansspelen aanbieden via internet. Moet het onmogelijk maken voor inwoners van Nederland om deel te nemen aan de door Ladbrokes aangeboden kansspelen via internet. Op straffe van een dangsom van €10.000,- met een maimum van €200.000,-.

Bijlage 3.2 – Rechtspraak

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
14/10/2021	RB	ECLI:NL:RBMNE:2021:4947		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
13/10/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:11092		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
13/10/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:2295		Simbat entertainment systems limited en Spinity Limited tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
4/10/2021	RB	ECLI:NL:RBROT:2021:9483		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
8/07/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:10052		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
De kansspelautoriteit heeft geweigerd een vergunning af te geven voor de exploitatie van kansspelautomaten, omdat verzoeker van slecht levensgedrag is. Verzoeker heeft twee overtredingen gepleegd op het gebied van short stay verhuur van woningen. De gemeente Utrecht heeft hem daarvoor bestuurlijke boetes en dwangsommen opgelegd.	Voorzieningenrechter wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe in die zin dat verzoekster moet worden behandeld als ware zij in het bezit van een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h, van de Wet op de kansspelen tot zes weken na het nemen van de beslissing op bezwaar;
De Kansspelautoriteit heeft aan eiseressen bestuurlijke boetes opgelegd omdat eiseressen online kansspelen hebben aangeboden op de Nederlandse markt zonder vergunning, hetgeen in strijd is met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Verweerder heeft de boetebesluiten gebaseerd op onderzoeken van zijn toezichthouders, neergelegd in de boeterapporten van 2 mei 2019 over onder meer de aanbieders, het aanbod van kansspelen op de websites, de toegankelijkheid van die websites vanuit Nederland, de mogelijke betaalmethoden en het meedingen naar prijzen of premies.	Gezien de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid acht de rechtbank de opgelegde boetes passend en geboden en niet onevenredig hoog.
Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) ter hoogte van € 270.000,-. Zij zijn voor de betaling van de boete elk hoofdelijk aansprakelijk.	De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van Simbat ongegrond is verklaard. De Afdeling zal het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor zover de KSA daarbij het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van Simbat heeft gehandhaafd, vernietigen. Zij ziet verder aanleiding om de hoogte van de boete zelf vast te stellen op een bedrag van € 187.500,-. Het beroep tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018 is niet-ontvankelijk.
Besluit van de Kansspelautoriteit om een exploitatievergunning voor speelautomaten te weigeren.	Bepaalt dat [naam verzoekster] de exploitatie van de speelautomaten overeenkomstig de voorheen geldende vergunning ongewijzigd zonder vergunning mag voortzetten, tot en met 6 weken nadat op het bezwaar van [naam verzoekster] is beslist, dan wel totdat op een nieuw verzoek om voorlopige voorziening hangende een eventueel beroep van [naam verzoekster] tegen het besluit op bezwaar is beslist.
Vovo's in verband met boetebesluit en openbaarmakingsbesluit Wok afgewezen.	Onvoldoende gebleken van een spoedeisend belang. Niet gebleken van acute financiële noodsituatie en reputatieschade.

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
2/07/2021	RB	ECLI:NL:RBDHA:2021:6787		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
6/05/2021	RB	ECLI:NL:RBROT:2021:4023		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
17/02/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:315		Eiser tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
5/02/2021	RVS	ECLI:NL:RVS:2021:234		EA tegen raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
2/02/2021	HR	ECLI:NL:HR:2021:157		Verdrachte tegen OM

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Wegens een veroordeling voor drie drugsdelicten in Italië in de periode 1 juni 2007 tot en met 1 augustus 2008 was eiser van 6 juli 2011 tot en met 1 mei 2018 in Italië gedetineerd. De vader van eiser heeft de belangen van eiser behartigd en eisers onderneming voortgezet ten tijde van eisers detentie. Op 25 april 2016 is de exploitatievergunning van eiser ingetrokken omdat hij in verband met de veroordeling in Italië niet meer voldeed aan de eisen inzake het zedelijk gedrag op grond van de Wet op de kansspelen (Wok). Eiser voldeed niet meer aan de voorwaarden. Een medewerker heeft gesteld volgens eiser dat er 5 jaar terug wordt gekeken.

De rechtbank is van oordeel dat van dergelijke uitlatingen en/of gedragingen in dit geval geen sprake is. Zoals verweerder in het bestreden besluit al heeft toegelicht is geen sprake van een toezegging of gerechtvaardigd vertrouwen. Ook eiser heeft blijkens het verslag van de hoorzitting aangegeven dat de medewerker niet heeft toegezegd dat de vergunning wordt verleend. Verweerder meent wel dat sprake is van onvolledige informatie vanuit verweerder en heeft daarin aanleiding gezien de legeskosten die eiser heeft gemaakt voor het indienen van de aanvraag te vergoeden. Gelet op het voorgaande kan het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slagen.

De aan eisers verleende vergunningen abi artikel 30h van de Wet op de kansspelen zijn ingetrokken.

De rb is van oordeel dat zowel de slecht levensgedrag-grond als de Bibob-grond onvoldoende zorgvuldig zijn voorbereid en ondeugdelijk zijn gemotiveerd

De Ksa heeft naar aanleiding van meldingen over de reclame-activiteiten op de [naam website van appellante] onderzocht of de Wok is overtreden. De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 8 februari 2018 (hierna: het boeterapport). Vastgesteld is dat [appellante] de aanbieder is van de online kansspelen op die website. In het boeterapport is vermeld dat op de [naam website van appellante] aan de in Nederland woonachtige consument gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies waarbij de aanwijzing van winnaars plaatsvindt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Dat is in ieder geval gebeurd in de periode vanaf 14 juni 2017 tot en met 22 oktober 2017.

De enkele verwijzing door de Ksa naar de hoogte van boetes in vergelijkbare zaken is daartoe onvoldoende. De Ksa heeft nagelaten te motiveren welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

Bij besluit van 15 oktober 2019 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan EA een last onder dwangsom opgelegd, omdat zij volgens de KSA de Wet op de kansspelen heeft overtreden. De KSA stelt zich op het standpunt dat "loot boxes" een kansspel is en dat de wet dit verbiedt. EA verzoekt schorsing van de dwangsom tot hoger beroep.

Gelet op de belangen van EA, die wordt geconfronteerd met een belastend dwangsombesluit dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de FUT-modus in het FIFA-spel en gelet op de rechtsvragen die in hoger beroep moeten worden beantwoord, bestaat aanleiding om het verzoek van EA met betrekking tot het dwangsombesluit in te willigen.

Zonder vergunning gelegenheid geven om te gokken op sportwedstrijden d.m.v. computers in zijn winkel, meermalen gepleegd (art 1.1.a Wet op de kansspelen). Kan worden gesproken van kansspelautomaten, waarop afzonderlijk wettelijke regime van Titel Va van Wok van toepassing is?

De Hoge Raad heeft de klachten over de uitspraak van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen.

Tabel 3.3: Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
6/01/2021	RvS	ECLI:NL:RVS:2021:12		Whowillbenext Holding B.V. tegen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
12/12/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:12961		Corona Limited tegen raad van bestuur van de Kansspe-lautoriteit
24/11/2020	HR	ECLI:NL:PHR:2020:1249		Conclusie AG
10/11/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:3450		Verdrachte tegen OM
19/10/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:3451		Verdrachte tegen OM
15/10/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:10428	AWB - 20 _ 3038	Electronic Arts Incorporated tegen de Raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
31/08/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:8458	AWB - 19 _ 2558	Eiser 1 NV (Curaçao) en eiser 2 Limited (Cyprus) tegen de raad van bestuur de Kannspelautoriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

De kansspelautoriteit de aanvraag van Whowillbenext om een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen afgewezen. Whowillbenext heeft een aanvraag ingediend om via een website en via een app een niet-incidenteel, meerjarig poolspel te mogen organiseren. Volgens de kansspelautoriteit moet het poolspel grotendeels worden aangemerkt als een sportprijsvraag als bedoeld in artikel 15 van de Wok.

De kansspelautoriteit heeft terecht de aanvraag van Whowillbenext afgewezen.

Bestuurlijke boete aan exploitant websites voor het zonder vergunning online aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt.

Voor zover eiseres stelt dat uit de prioriteringscriteria niet kon worden opgemaakt hoe een aanbieder zich na 1 juni 2017 voor handhaving kon 'deprioriteren', kan deze stelling niet slagen. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand' is duidelijk aangegeven dat de aanpak van verweerder ziet op de online kansspelen die zich op de Nederlandse markt (blijven) richten.

Het eerste middel bevat de klacht dat het hof door het Openbaar Ministerie ontvankelijk te verklaren en het primair ten laste gelegde feit bewezen te verklaren, een onjuiste uitleg heeft gegeven van de artikelen 1, 30 en 30b Wet op de kansspelen (verder ook wel: Wok)

Op grond van het voorgaande (wetsvoorstel WOK) meen ik dat het hof onjuist noch onbegrijpelijk heeft geoordeeld dat in de voorliggende zaak niet kan worden gesproken van kansspelautomaten.

Verdrachte wordt verdacht al dan niet opzettelijk zonder vergunning van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit, speelautomaten en/of behendigheidsautomaten te exploiteren.

Verklaart het bewezenverklaarde het misdrijf: overtreding van een voorschrift, gesteld bij artikel 30h van de Wet op de Kansspelen, eerste lid, opzettelijk begaan, begaan door een rechtspersoon, meermalen is gepleegd.

Verdrachte wordt verdacht al dan niet opzettelijk zonder vergunning van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit, speelautomaten en/of behendigheidsautomaten te exploiteren.

De rechtbank Overijssel veroordeelt een 43-jarige man tot een taakstraf van 240 uren voor het illegaal exploiteren van kansspelautomaten, belastingfraude en valsheid in geschrift. Naast de taakstraf legt de rechtbank de man een voorwaardelijke gevangenisstraf op van 6 maanden met een proeftijd van 2 jaar.

Voor zover eiseres stelt dat uit de prioriteringscriteria niet kon worden opgemaakt hoe een aanbieder zich na 1 juni 2017 voor handhaving kon 'deprioriteren', kan deze stelling niet slagen. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand' is duidelijk aangegeven dat de aanpak van verweerder ziet op de online kansspelen die zich op de Nederlandse markt (blijven) richten.

Wel sprake van een kansspel in de zin van de Wok omdat aan alle vereisten is voldaan van art. 1 lid 1 aanhef en onder a (r.o. 7.8). Wetenschappelijk bewijs voor risico op gokverslaving of kansspelverslaving is geen vereiste om tot handhaving over te mogen gaan.

Verweerder heeft eiser een bestuurlijke boete opgelegd wegens het aanbieden van online kansspelen aan de Nederlandse markt zonder vergunning. Volgens eisers is verweerder enkel bevoegd te handhaven ten aanzien van kansspelen die worden aangeboden vanuit Nederland.

Boete was gegrond. Boete van €175.000,-

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
2/07/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:5951		Grand Cafe 55 tegen de burgemeester van Leiden
17/03/2020	GH	ECLI:NL:GHDHA:2020:1743		A.R.B. Automaten, Fun-Tech store & Cash B.V. Tegen de Staat en raad van bestuur van de kansspelautoriteit
11/03/2020	RB	ECLI:NL:RBMNE:2020:934		Eiser tegen de bugemeester van de gemeente Amersfoort
12/02/2020	RB	ECLI:NL:RBMNE:2020:494		Verzoeker tegen de raad van bestuur van de Kansspelau-toriteit
30/01/2020	RB	ECLI:NL:RBDHA:2020:857		Eisers tegen raad van bestu-ur van de kansspelautoriteit
23/01/2020	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:248		Verdrachte tegen OM

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Wegens illegaal gokken is Grand Cafe 55 voor zes maanden gesloten. Verzoeker heeft tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt en verzocht om voorlopige voorzieningen te treffen.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder gelet op bovenstaande feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk heeft kunnen achten dat sprake is van illegaal gokken in het café van verzoekster. De voorlopige voorziening wordt afgewezen.

In een proces-verbaal van bevindingen van 16 augustus 2018 staat vermeld dat de verdenking eruit bestaat dat Porta Negra via de website www.forzza.com (hierna: Forzza) zonder in het bezit te zijn van de daarvoor vereiste vergunning gelegenheid geeft om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door een kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, hetgeen een overtreding is van artikel 1 lid 1 Wok. Voorfgaande wordt een verzoek bij de voorzieningerecht ingediend.

Het Hof wijst de vorderingen af vanwege niet-ontvankelijkheid en onvoldoende gemotiveerde betwistingen.

De burgemeester van de gemeente Amersfoort heeft het restaurant van eiser gesloten wegens de aanwezigheid van een cash center en de nauwe verwevenheid tussen een cash center en illegaal gokken.

De rechtbank overweegt allereerst dat de burgemeester bevoegd is om tot sluiting over te gaan ook als geen sprake is van een overtreding. De rechtbank is verder van oordeel dat met de aanwezigheid van een cash center illegaal gokken wordt gefaciliteerd. Dat is niet helemaal hetzelfde als 'gelegenheid bieden' in de zin van de Wok. De rechtbank volgt verweerder vervolgens in zijn standpunt dat het faciliteren van illegaal gokken een gevaar vormt voor de openbare orde. Eiser heeft ook verwijtbaar gehandeld. Verweerder heeft dan ook tot de sluiting van het restaurant voor de duur van zes maanden kunnen besluiten.

De Kansspelautoriteit publiceert een sanctiebesluit met daarin een handelsnaam waarin deel van de persoonsnaam voorkomt. Er werden zonder vergunning kansspellen geëxploiteerd.

Algemene belang openbaarmaking van boetebesluit gaat bij de belangenafweging door Kansspelautoriteit weegt zwaarder dan belang verzoekster.

Bestuurlijke boetes ivm overtreding online kansspelverbod. Aanbod via dezelfde website, maar beiden bedrijven afzonderlijk beboet ivm verschillend aanbod.

artikel 1 Wok niet in strijd met art 56 VWEU

De rechtbank Overijssel veroordeelt een 55-jarige man uit Enschede tot een gevangenisstraf van 36 maanden, waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar voor het leiding gegeven aan een organisatie die zich op verschillende locaties in Nederland bezighield met het op grote schaal faciliteren en organiseren van illegaal gokken. De Kansspelautoriteit deed aangifte.

De verdrachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf doordat onder meer bewezen is verklaard dat meermalen: medeplegen van overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 30b van de Wet op de Kansspelen, opzettelijk begaan, meermalen gepleegd.

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
23-1-202	RB	ECLI:NL:RBOVE:2020:248		Verdrachte tegen OM
20/01/2020	RB	ECLI:NL:RBAMS:2020:204		Eisers tegen de raad van bestuur van de Kansspelau- toriteit
22/01/2020	RVS	ECLI:NL:RVS:2020:169		Content Publlishing Limited tegen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
26/09/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:3135	201706817/1/A3	Appellante tegen de Raad van bestuur van de Kansspe- lautoriteit
6/06/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:1839	201708089/1/A3	Appellant tegen de burge- meester van Leiden
2/05/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:1466	201602865/1/ A3, 201602866/1/ A3, 201602873/1/ A3, 201609009/1/ A3, 201609013/1/ A3, 201609016/1/ A3, 201609022/1/A3, 201609024/1/A3 en 201609044/1/A3	Betclic, Betfair, Trannel, Lottovate Nederland B.V., EGBA en MRGC tegen de raad van bestuur van de Kansspe- lautoriteit
17/01/2018	RvS	ECLI:NL:RVS:2018:155	201607285/1/A3	Appellante tegen de raad van bestuur van de kansspe- lautoriteit

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Een 47-jarige man uit Duitsland is veroordeeld tot 30 maanden cel, waarvan 6 maanden voorwaardelijk, omdat hij geruime tijd leiding gaf aan een organisatie die zich op verschillende locaties in Nederland bezighield met het op grote schaal faciliteren en organiseren van illegaal gokken. De Kansspelautoriteit deed aangifte.

De verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf doordat onder meer bewezen is verklaard dat meermalen: medeplegen van overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 30b van de Wet op de Kansspelen, opzettelijk begaan, meermalen gepleegd.

Eiseres wil een online platform bieden waarop deelnemers onderling een poolspel kunnen organiseren maar ook kunnen deelnemen aan een door eiseres georganiseerd onafhankelijk poolspel. Eiseres organiseert deze spellen tijdens de grote sporttoernooien, zoals de grote wielervedronde, de grandslam tennistoernooien, grote voetbalevenementen, Olympische spelen en Formule 1.

het poolspel van eiseres kan niet als een loterij worden aangemerkt omdat deelnemers een overwegende invloed kunnen uitoefenen op de kans dat zij een prijs zullen winnen. Het spel vertoont overeenkomsten met een sportprijsvraag, maar daarvoor geldt een éénvergunningstelsel en die vergunning is al verleend aan Lotto B.V. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseres geen gelijk krijgt.

Bij besluit van 7 augustus 2017 heeft de KSA CPL onder oplegging van een dwangsom gelast het maken van reclame voor aanbieders van online kansspelen die niet over een vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) beschikken, te staken en gestaakt te houden.

Het dwangsombesluit is een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de KSA door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat sanctiebesluiten worden gepubliceerd, vergelijk de uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd.

Ksa heeft een boete opgelegd wegen overtreding van art. 1 aanhef en onder a Wok. Appellante heeft de gelegenheid gegeven om vanuit Nederland rechtstreeks aan casino-achtige kansspelen deel te nemen.

Opgelegde boete is passend en geboden. Boete van €180.000,-

Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten is ingetrokken op grond van art. 30f Wok.

De burgemeester was gehouden de aanwezigheidsvergunning in te trekken.

De Kansspelautoriteit heeft voet het organiseren van de loterij onderhands een vergunning verleend aan Lotto B.V. Andere kansspelbedrijven hebben daardoor de kans gemist om mee te doen aan de organisatie van de loterij.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de KSA in een nieuw besluit moet verduidelijken waarom zij voor gewone loterijen slechts één vergunning voor Nederland verlenen, terwijl deze systeembepaling met een licentie niet lijkt te bestaan voor goeddoelenloterijen.

De ksa heeft een boete opgelegd van €200.000,- omdat appellante zonder vergunning online kansspelen heeft aangeboden.

De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
27/12/2017	RvS	ECLI:NL:RVS:2017:3571	201609890/1/A3	CURO Payments B.V. tegen de raad van bestuur van de kansspelautoriteit
18/10/2017	RvS	ECLI:NL:RVS:2017:2786	201605377/1/A3	Appellant (koffiehuis) tegen de burgemeester van Amsterdam
20/04/2016	RB	ECLI:NL:RBDHA:2016:4235	AWB - 15_ 2768	X NV en X LTD tegen de Raad van bestuur van de Kansspe-lautoriteit
4/12/2014	RB	ECLI:NL:RBNHO:2014:11482	15/740519-11	OM tegen verdachte
4/12/2014	RB	ECLI:NL:RBNHO:2014:13118	15/741213-11	OM tegen verdachte
19/02/2013	Hof	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ2273	21-000178-11	OM tegen verdachte
8/08/2012	RvS	ECLI:NL:RVS:2012:BX3927	201110816/1/A3	Appellanten tegen de burge-meester en het college van burgemeester en wethoud-ers Utrecht
24/02/2012	HR	ECLI:NL:HR:2012:BT6689	07/00035	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5606	16/711565-08 [P]	OM tegen verdachte

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
KSA stelt dat dat de betaaldienstverlening van Curo aan Bluemay kan worden aangemerkt als bevorderen. Met de betaaldiensten faciliteert Curo direct de deelname aan het kansspel.	Het aanbieden van betaaldiensten valt niet onder deze actieve vormen van bevorderen van de deelname aan kansspelen.
In het koffiehuis werd op kleine schaal gegokt via internet. Volgens appelante had hij een minder zware straf moeten krijgen omdat online gokken door de overheid gedoogd wordt.	Burgemeester mocht sluiting van het koffiehuis voor onbepaalde tijd bevelen. Hoger beroep is ongegrond.
Volgens eisers is art. 1 aanhef en onder a Wok in strijd met EU-recht.	Art. 1 aanhef en onder a van de Wet op de Kansspelen is niet in strijd met EU-recht. Lidstaten hebben een grote beleidsvrijheid bij het inrichten van hun kansspelbestel.
Wordt verdacht van witwassen pokeropbrengsten, het organiseren van pokerwedstrijden en afpersing.	Rechtbank oordeelt dat poker een kansspel is. De rechtbank legt op aan verdachte 30 maanden gevangenisstraf waarvan zes maanden voorwaardelijk wegens het organiseren van pokerwedstrijden, gewoontewitwassen en afpersing. Daarnaast moet verdachte aan het slachtoffer van de afpersing 50.500,00 euro betalen.
Wordt verdacht van het medeplegen van het organiseren van pokerwedstrijden bij voetbalvereniging Young Boys, het witwassen van de pokeropbrengsten en overtreding van de Opiumwet. Verdachte was voorzitter van Young Boys.	De rechtbank legt op aan verdachte 6 maanden gevangenisstraf voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar en 240 uur taakstraf wegens het medeplegen van het organiseren van pokerwedstrijden bij voetbalvereniging Young Boys, het witwassen van de pokeropbrengsten en overtreding van de Opiumwet.
Wordt verdacht van het spelen van kansspelen op een of meer internet(gok)zuilen. Geschil gaat over de vraag of er sprake is van een kansspelautomaat.	Volgens het Hof is er sprake van een kansspelautomaat. Wanneer de bestemming gericht is op het spelen van kansspelen, dan is er sprake van een kansspelautomaat. Een computer in, bijvoorbeeld, een openbare bibliotheek is geen kansspelautomaat omdat daaraan niet de bestemming is gegeven om daarop kansspelen te kunnen spelen.
De burgemeester heeft de verleende vergunning voor het exploiteren van een horecabedrijf in het pand ingetrokken wegens het plaatsvinden van illegale gokactiviteiten. Ook heeft de burgemeester de DHW-vergunning ingetrokken.	De burgemeester was er aan gehouden de vergunningen in te trekken.
Is het nationale kansspelbeleid verenigbaar met het vrij verkeer van diensten art. 49 EG?	Art. 49 EG verzet zich niet tegen een regeling van een lidstaat (antwoord op prejudiciële vraag).
Wordt verdacht van als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een gevangenisstraf van 9 maanden en een geldboete van €50.000,-.

Tabel 3.3: Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ561	16/711566-08 [P]	Om tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5736	16-710752-09 [P]	OM tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5744	16/600847-10 [P]	OM tegen verdachte
23/05/2011	RB	ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5761	16/600854-10 [P]	OM tegen verdachte
16/12/2008	RB	ECLI:NL:RBSHE:2008:BG6970	01/825195-08	OM tegen verdachte
16/12/2008	RB	ECLI:NL:RBSHE:2008:BG6973	01/825196-08	OM tegen verdachte
20/08/2008	RvS	ECLI:NL:RVS:2008:BE8861	200800626/1	Appellant tegen de burge-meester van Amsterdam
19/03/2008	RB	ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139	242396 / KG ZA 08-26 en 242398 / KG ZA 08-27	Unibet Group PLC, Unibet LTD tegen de stichting de nationale sporttotalisator
5/10/2007	RB	ECLI:NL:RBUTR:2007:BB4898	233334	De nationale sporttotalisa-tor tegen Unibet Internation-al LTD, Unibet Group PLC en Unibet Antigua LTD
14/03/2007	RvS	ECLI:NL:RVS:2007:BA0670	200600283/1	Minister van Justitie en de minister van Econo-mische zaken en Nationale stichting to exploitatie van Casinospelen in Nederland tegen Compagnie Financière Régionale B.V. en Compagnie Financière Régionale S.A en appellant.

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
Wordt verdacht van als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: als leider deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto, medeplegen gewoontewitwassen en verboden wapenbezit. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een gevangenisstraf van 6 maanden en een geldboete van €50.000.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een werkstraf van 120 uren.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een geldboete van €1000,-.
Wordt verdacht van deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto.	De rechtbank acht verdachte schuldig aan: deelnemen aan een criminele organisatie, medeplegen organiseren van illegale lotto. De rechtbank veroordeelt verdachte tot een werkstraf van 120 uren.
Wordt verdacht van het organiseren van kienavonden met een prijzengeld dat per avond hoger was dan toegestaan.	De rechtbank legt een werkstraf voor de duur van 90 dagen op en een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 1 maand.
Wordt verdacht van het organiseren van kienavonden met een prijzengeld dat per avond hoger was dan toegestaan.	De rechtbank legt een werkstraf voor de duur van 180 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 3 maanden.
In een café waren illegale gokactiviteiten bezig. Burgemeester heeft geweigerd om een exploitatievergunning te verlenen.	Weigeren van het verlenen van een exploitatievergunning is gegrond.
Unibet biedt zonder vergunning de mogelijkheid om aan kansspelen en sportprijsvragen via internet deel te nemen in Nederland.	Unibet wordt verboden zonder vergunning ingezetenen in Nederland kansspelen en sportprijsvragen via internet aan te bieden. Dwangsom van €100.000,- tot een maximum van €3.000.000,-
Unibet biedt zonder vergunning kansspelen aan, aan ingezetenen in Nederland.	Unibet dient deelname aan kansspelen en sportprijsvragen via internet of anderszins, die door hen zonder vergunning in Nederland worden aangeboden, voor ingezetenen in Nederland onmogelijk te maken.
Minister van Justitie heeft geweigerd de "Compagnie Financière Régionale B.V." een vergunning te verlenen voor het organiseren van een speelcasino.	Het beperken van van het vrij verkeer op grond van dwingende redenen van algemeen belang kan gerechtvaardigd worden.

Tabel 3.3: Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
17/10/2006	Hof	ECLI:NL:GHARN:2006:AZ0222	2005/1227	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
19/07/2006	RB	ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297	218312 - HA ZA 04-1040	Grun Weiss sportwetten Styria GMBH, Betfair, Internetwetten Cyprus LTD tegen Stichting de nationale sporttotalisator
7/06/2006	RvS	ECLI:NL:RVS:2006:AX7033	200508144/1	Appellant tegen Minister van Justitie
21/04/2006	HR	ECLI:NL:HR:2006:AV0641	C05/021HR	The Sporting Exchange Ltd. en Interwetten Cyprus Ltd. tegen Stichting de Nationale Sporttotalisator
21/11/2005	RB	ECLI:NL:RBARN:2005:AU8824	131679	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Mr Bookmaker.com LTD
31/08/2005	RB	ECLI:NL:RBARN:2005:AU1924	98631	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD
18/02/2005	HR	ECLI:NL:HR:2005:AR4841	C03/306HR	Ladbrokes LTD & Ladbrokes international LTD tegen Stichting de Nationale sport-totalisator
23/11/2004	Hof	ECLI:NL:GHARN:2004:AR7476	04/287; 04/288; 04/289	Interwetten Cyprus, Grün Weiss en Betfair tegen Stichting de Nationale Sporttotalisator
18/09/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AK4749	165432/KGZA 03-742	Stichting exploitatie Nederlandse staatsloterij tegen Stargames GmbH

Korte omschrijving/essentie van de zaak	Beslissing
Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet zonder vergunning.	Ladbrokes mag niet op de Nederlandse markt kansspelen aanbieden via internet.
Aanbod van kansspelen via internet door buitenlandse aanbieders.	Art. 1 aanhef en onder a van de Wet op de Kansspelen is niet in strijd met art. 49 EG-Verdrag. Buitenlandse aanbieders hebben een ongeoorloofde voorsprong als het gaat om het aanbieden van kansspelen via internet.
Minister van Justitie heeft een aanvraag van appellant om verlening van een vergunning voor het organiseren van een kansspel in loterijvorm, het zogeheten Korpa Kaartspel, afgewezen.	De minister heeft de aanvraag onterecht afgewezen. De minister dient een nieuw besluit te nemen.
Het gaat in deze zaak om de vraag of The Sporting Exchange Ltd. (Betfair) en Interwetten Cyprus Ltd. onrechtmatig jegens Stichting de Nationale Sporttotalisator (Lotto) handelen door Nederlandse ingezetenen gelegenheid te geven aan door Betfair en Internetwetten vanuit het buitenland georganiseerde kansspelen deel te nemen.	Onrechtmatige concurrentie door aanbieder van kansspelen die niet over een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen beschikt.
Is de WoK in strijd met art. 49 EG door het vrije dienstenverkeer binnen de EU te beperken?	Geen sprake van discriminatie omdat de WoK een ieder verbiedt om zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelnemen aan kansspelen. Mr Bookmaker handelt onrechtmatig jegens De Lotto omdat zij zich door in strijd met art. 1 sub a WoK te handelen een ongeoorloofde voorsprong in haar concurrentiepositie jegens De Loto verschaft. Dwangsom van €10.000,- met een maximum van €1.000.000,-.
Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website.	Onrechtmatige concurrentie door aanbieder van kansspelen die niet over een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen beschikt. Vergunningstelsel van de Wet op de kansspelen is niet in strijd met art 49 EG-verdrag.
Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.	Ladbrokes moet het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden lotto's, instant-loterijen en sportwedstrijden.
Internetwetten, Grün Weiss en Betfair heeft (te) veel reclame gemaakt door sponsor- en reclameactiviteiten in de media, telefonische en op andere wijze benaderen van individuele personen.	Internetwetten, Grün Weiss en Befair moeten het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden kansspelen.
Stargames organiseert zonder vergunning een eigen kansspelp en bevordert via colportage de deelname aan buitenlandse kansspelen.	Stargames moet de handelingen staken. Dwangsom van €25.000,- met maximum van €5.000.000,-.

■ **Tabel 3.3:** Analyse rechterlijke uitspraken (*continued*)

Datum	Instan-tie	Ecli	Zaak-nummer	Partijen
2/09/2003	Hof	ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996	03/319 en 03/325	De nationale sporttotalisa- tor tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD
31/07/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977	162192/KG ZA 03-509/ YT	Nationale stichting tot ex- ploitatie van casinospelen in Nederland (onder de naam Holland Casino) tegen Peak entertainment NV, Cassava enterprises LTD, Queen of hearts NV, Internet traffic solutions, Caribbean casino management holdings LTD en EH new ventures gaming INC.
27/02/2003	RB	ECLI:NL:RBUTR:2003:AF5121	156428/KG ZA 03-46/ WV	Holland Casino tegen Paramount, Universal en Universal Inc.
27/01/2003	RB	ECLI:NL:RBARN:2003:AF3374	93896 / KG ZA 02-798	Stichting de Nationale Sporttotalisaator tegen Ladbrokes LTD en Ladbrokes International LTD

Korte omschrijving/essentie van de zaak**Beslissing**

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.

Ladbrokes moet het voor Nederlandse ingezetenen in Nederland onmogelijk maken deel te nemen aan de door haar op internet aangeboden lotto's, instantloterijen en sportwedstrijden. Dwangsom van €10.000,- met een maximum van €200.000,-.

Heeft Peak een rechtens onaanvaardbare voorsprong op Holland Casino door interactieve kansspelen op het internet aan te bieden?

Peak handelt onrechtmatig door het aanbieden van kansspelen op het internet jegens Holland Casino. Dwangsom van €10.000,-.

Holland Casino wil Paramount en Universal verbieden dan wel het voor ingezetenen onmogelijk maken van deelname aan casinospelen en vergelijkbare kansspelen.

Uitsluiting van deelname van Nederlandse ingezetenen aan de door Paramount en Universal aangeboden kansspelen is mogelijk. Dwangsom van €10.000,-.

Ladbrokes biedt inwoners van Nederland kansspelen aan via internet op haar website www.Ladbrokes.com zonder vergunning.

Ladbrokes mag niet op de Nederlandse markt kansspelen aanbieden via internet. Moet het onmogelijk maken voor inwoners van Nederland om deel te nemen aan de door Ladbrokes aangeboden kansspelen via internet. Op straffe van een dwangsom van €10.000,- met een maximum van €200.000,-.

Online aanbod illegale kansspelen in Nederland

4

In de voorafgaande hoofdstukken is het juridisch en beleidskader in beeld gebracht. Hieruit bleek dat de aandacht zich vooral richt op het inperken van de risico's en minder op maatregelen die gericht zijn op het inperken van het illegale aanbod. In dit deelonderzoek gaan we specifiek in op het aanbod van online illegale kansspelen dat toegankelijk is voor Nederland. Een verschil met het aanbod van traditionele, fysieke kansspelfaciliteiten is dat het online aanbod niet gebonden is aan landsgrenzen. Gebruikers kunnen ofwel vanuit Nederland in principe kansspelwebsites uit de hele wereld bezoeken. Andersom kunnen buitenlandse kansspelwebsites zich, vanuit het buitenland, ook of zelfs specifiek richten op Nederlandse gebruikers.

Dit onderzoek naar het online aanbod van illegale kansspelen bestaat uit twee delen c.q. er zijn twee verschillende bronnen gebruikt om hierop zicht te krijgen. De eerste bron betreft een analyse van data traffic van kansspelsites, verwijzings- en informatie-sites. Dit onderdeel is verzorgd door Dialogic.³⁶ Zij hebben hun bevindingen beschreven in paragrafen 4.2 tot en met 4.5. Deze exercitie levert bijna 800 websites op. Die zijn vervolgens door Verinorm handmatig geanalyseerd om meer over de kenmerken van die websites te weten te komen, dit vormt de tweede bron.³⁷ Daarover doen we verslag in paragrafen 4.6 en 4.7. Naar aanleiding van een aantal interviews (zie hoofdstuk 5 en 6) is ook een klein onderzoek uitgevoerd naar telegramgroepen. Deze telegramgroepen worden namelijk in verband gebracht met illegale kansspelen in combinatie met verschillende locaties, zoals koffiehuisen en shishalounges. In de laatste paragraaf staat een resume van de belangrijkste bevindingen. Als eerste worden het doel, de opzet en de uitvoering beschreven van dit deelonderzoek naar het online aanbod van illegale kansspelen.

³⁶ Robbin te Velde, Roma Bakhyshov, Flavio Micelli, Roos Jansen en Nick Jelacic (27 september 2021).

³⁷ Dank aan Jane Harinck en Myrna van Wijk (juli 2021).

4.1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om een eerste globale indruk te krijgen van het aanbod van online illegale kansspelen in Nederland, en dan met name van het grensoverschrijdende karakter van het aanbod en het gebruik, alsmede een beschrijving te geven van de kenmerken van de gevonden kansspel(gerelateerde)websites die relevant kunnen zijn voor de Nederlandse kansspelmarkt.

De dataverzameling en analyse op basis van de data traffic, het deel dat is zoals gezegd verzorgd door Dialogic, is vrijwel geheel geautomatiseerd verlopen.³⁸ Dat is inherent aan de specifieke onderzoekspopulatie. We hebben geprobeerd om een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van binnenlandse en buitenlandse kansspelsites die vanuit Nederland worden gebruikt. Het gaat dan in potentie om een groot aantal (duizenden) websites. Het onderzoek heeft plaatsgevonden voor het opengaan van de markt in Nederland in oktober 2021. Op basis van de data traffic zijn alle kansspel-gerelateerde websites in kaart gebracht die toegankelijk zijn voor Nederlandse consumenten. Niet alle gevonden websites zijn echter illegaal, ook voor de aanvang van kansspelen op afstand waren er een aantal vergunde kansspelaanbieders die een kansspelgerelateerde website beheren. Voorbeelden hiervan zijn toto.nl, postcodeloterij.nl en nederlandseloterij.nl.

De brondata die in dit deelonderzoek naar het online aanbod van gokfaciliteiten in Nederland is gebruikt, is gebaseerd op de webstatistieken die wordt verzameld door Semrush. Semrush is wereldwijd een van de leidende leveranciers van dit type data. Het bedrijf verzamelt dagelijks wereldwijd gegevens van miljarden websites.³⁹ Het gaat hier om enorme hoeveelheden (petabytes) gebruikersdata ('clickstream') die op de webserver van deze websites wordt bijgehouden. Denk daarbij aan het aantal webpagina's dat aan de gebruiker wordt aangeboden, hoelang het duurt om elke pagina te laden, hoe vaak de gebruiker de terug- of stopknop van de browser indrukt en hoeveel gegevens worden doorgegeven voordat de gebruiker verder gaat. Semrush verzamelt op deze manier dagelijks wereldwijd het surfgedrag van circa 200 miljoen gebruikers.

Van het gros van de gebruikers is het IP-adres bekend. Omdat bepaalde reeksen IP-adressen aan specifieke landen zijn toegewezen, kan uit de reeks waarin het IP-adres valt, het land van herkomst van de gebruiker worden afgeleid. Semrush aggregiert alle data van individuele gebruikers en stelt deze data beschikbaar op het niveau van individuele websites (zoals bijvoorbeeld <https://www.toto.nl>) en op het niveau van individuele landen. We kunnen op basis van deze data dus over de tijd (op maandbasis) vaststellen hoeveel bezoekers een bepaalde website trekt, waar deze bezoekers vandaan komen, en wat hun gemiddelde surfbedrag op deze website is (lengte van bezoek, aantal bezochte pagina's, toegang vanaf desktop of mobiel enzovoort).

38 Om die reden is het dark web buiten beschouwing gelaten omdat dat deel van het web niet op een geautomatiseerde wijze is te benaderen.

39 Volgens eigen opgave worden er dagelijks 17 miljard url's gecrawled, en beschikt Semrush over een website met 20 miljard zoektermen en ruim 300 miljoen online advertenties.

Omdat in de clickstreamdata ook wordt bijgehouden welke websites de gebruiker heeft bezocht voordat zij of hij bij de website in kwestie aankwam, kunnen op basis van de geaggregeerde clickstreamdata ook patronen in het web traffic tussen websites worden afgeleid. Denk daarbij aan het aantal andere websites dat naar de website in kwestie verwijst (referring domains), of de aard van het herkomstverkeer. Bij 'direct traffic' gaat het bijvoorbeeld om bezoekers die direct de URL van de website in hun browser invoeren, bij 'referral traffic' om verkeer dat vanaf andere websites afkomstig is (wordt doorgestuurd), en bij 'search traffic' om bezoekers die de website via een zoekmachine zijn binnengekomen.

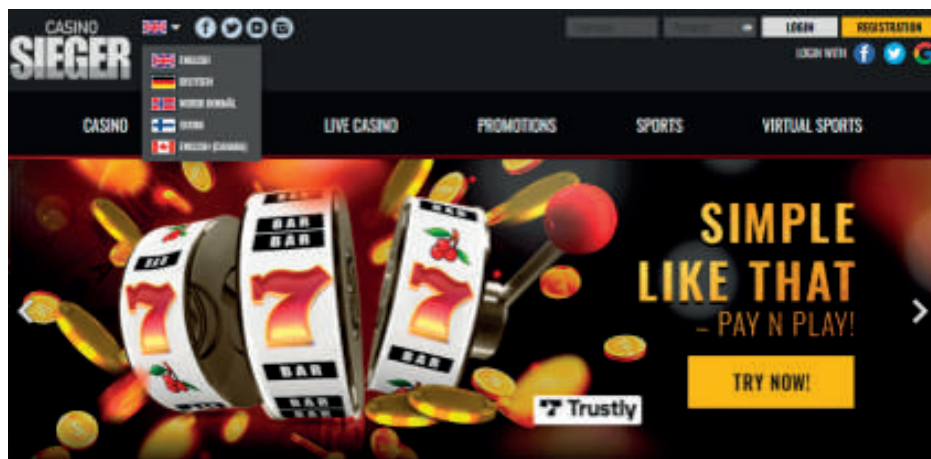
De plaatsbepaling van zowel de gebruiker als de kansspelwebsite is dus op basis van het IP-adres bepaald (geolocation). Bepaalde reeksen opeenvolgende IP-adressen (IP-ranges) zijn aan specifieke landen toegeschreven. Op deze manier is het mogelijk om geografische locaties toe te wijzen aan de herkomst en de bestemming van internetverkeer. Daarnaast kunnen we bij de plaatsbepaling gebruik maken van de extensie van de domeinnaam. Beheerders van websites gebruiken een specifieke landcode (ccTLD)⁴⁰ om Google te laten weten in welk land de website opereert. In de meeste landen is het alleen toegestaan om de ccTLD van dat land te gebruiken als de eigenaar van de domeinnaam in dat land geregistreerd staat.⁴¹ Bij domeinnamen die eindigen op '.nl' gaat het bijna per definitie om Nederlandse websites, al hoeft de (de facto) eigenaar niet uit Nederland te komen.

Uit de naamgeving en vormgeving van een kanspelsite valt zeker niet in alle gevallen direct af te leiden of en in welke mate de site gebruikers uit Nederland trekt. Zo klinkt de website *casinosieger.com* uit onderstaande figuur wel heel erg Duits maar opent de website by default in het Engels en kan er daarnaast als taal uit Duits, Noors en Fins worden gekozen (maar niet uit Nederlands). Aan de achterkant blijkt echter dat 61 procent van alle bezoekers uit Duitsland komt, 29 procent uit Nederland, en minder dan 10 procent uit alle overige landen.

⁴⁰ Country Code Top Level Domain (ccTLD).

⁴¹ Er wordt echter op grote schaal gebruik gemaakt van lokale proxy-eigenaren, de zogenaamde 'trustees'.

■ **Figuur 4.1:** Voorbeeld kansspelsite die zich richt op Nederlandse consumenten, casinosieger.com



De karakterisering van het type (kansspelwebsite, doorverwijzingssite, informatiesite) en de grootte van de website (aantal bezoekers) is grotendeels gebaseerd op technische data (zoals web traffic en patronen in zoektermen). Op basis van het gebruik van vergelijkbare zoekwoorden is bijvoorbeeld de startset van kansspelwebsites uitgebreid tot een initiële werkset van meer dan 100.000 websites (zie bijlage 1 bij dit hoofdstuk). Het inkomende en uitkomende verkeer is gebruikt om de relaties tussen websites te beschrijven. Een combinatie van technische data en steekwoorden van de teksten op de homepage (die automatisch zijn verzameld en geclassificeerd) is gebruikt om een AI-model te maken waarmee van een willekeurige website kan voorspellen of het een kansspel(gerelateerde)website is of niet. Uiteindelijk zijn er 761 kansspel(gerelateerde)websites overgebleven die in de data traffic analyse zijn betrokken.

In het bovenstaande werd de handmatige classificatie van de websites al benoemd. Door de websites handmatig te openen en te bekijken was het mogelijk om verder de verschillende kenmerken te inventariseren die zichtbaar waren op de gevonden kansspel(gerelateerde) websites. Daarnaast konden de geautomatiseerde resultaten getoetst worden op fouten en onjuistheden. De 761 websites zijn bekeken op de volgende variabelen⁴²:

- Type website
- Nederlandse taal
- Verantwoord kansspelen
- Geoblock
- 'Op het strafbankje' door de Kansspelautoriteit
- Type kansspel

42 Dit aantal wijkt iets af van het aantal dat uit de data-trafficanalyse is gekomen. Dat komt omdat door het tijdverloop tussen beide onderdelen waardoor een aantal websites zijn uitgevallen (onder andere doordat ze niet meer toegankelijk waren).

- Bonus, bonusverwijzingen en bonusbedragen en/of spins
- Betaalmethoden
- Identificatiemogelijkheden
- Kansspelvergunning
- Verwijzingen naar kansspelwebsites

De handmatige classificatie van de websites is uitgevoerd door de URL van de websites, die afkomstig zijn uit de data traffic, in te voeren in de webbrowser en vervolgens is informatie verzameld over bovengenoemde variabelen. Bij de variabele 'type website' is gekeken of het een kanspelsite, doorverwijssite, reviewsite of informatiesite was. Op een kanspelsite kan daadwerkelijk een bet worden geplaatst of een lot worden gekocht, op een doorverwijssite kan doorgeklikt worden naar kanspelsites, op een reviewsite zijn beoordelingen van gebruikers te vinden en op informatiesites is informatie beschikbaar over kansspelen in het algemeen. De nadere classificatie van kansspel(gerelateerde) websites komt hierna nog uitgebreid aan bod. Bij variabele 'Nederlandse taal' is gekeken of de website by default of via een keuzemenu in het Nederlands wordt aangeboden. Indien dit niet het geval is werd gekeken of er wel tussen andere talen gekozen kon worden. Daarnaast is gekeken of op de websites 'verantwoord kansspelen' of een soortgelijke (buitenlandse) variant, zoals Responsible Gaming of Be Gamble Aware, vermeld stond. Geoblocking is het beperken of het blokkeren van toegang tot websites. Voor deze variabele is gekeken of de websites toegankelijk waren vanuit een Nederlands IP-adres, bij sommige websites kwamen deze blokkades pas tevoorschijn nadat op aanmelden werd geklikt. Om te kijken of de websites door de Kansspelautoriteit 'op het strafbankje' zijn gezet zijn de vermelde organisaties op de kansspelvergunning vergeleken met de sanctiebesluiten van de Kansspelautoriteit. Sommige organisaties beheren meerdere websites die allemaal 'op het strafbankje' zitten. Het 'type kansspel' dat wordt aangeboden is achterhaald door het kansspelaanbod te verkennen, dit geldt alleen voor kansspelwebsites. De meeste kanspelsites boden meerder spellen aan. Om iets te kunnen zeggen over de rol die bonus speelt bij kansspel(gerelateerde) sites is gekeken naar het type bonus, bonusverwijzingen en de hoogte van bonusbedragen en/of spins. Hierbij is met name gekeken naar de welkomstbonus, deze krijgen nieuwe consumenten als ze zich aanmelden. De verschillende betaalmethoden die een kansspelwebsite aanbiedt stonden vaak vermeld onderaan de site in de vorm van iconen, maar konden ook gevonden worden bij het aanmelden of bij 'veelgestelde vragen'. Bekende identificatiemogelijkheden zoals IDIN waren in een oogopslag vaak te zien, als hier geen sprake van was, was er in het aanmeldingsformulier vaak meer informatie te vinden. Ook is gekeken of de kansspelwebsites in het bezit waren van een kansspelvergunning, dit stond vaak onderaan de website vermeld. Tot slot is gekeken of er op een website werd verwezen naar kansspelwebsite en op welke manier dit gedaan werd, zoals bijvoorbeeld met een pop-up.

4.2 Typering kansspelwebsites

In deze paragraaf wordt ingegaan op de nadere typering van de kansspel(gerelateerde) websites.

4.2.1 Overzicht populatie kansspel(gerelateerde) websites

Het aantal bezoekers dat vanuit Nederland binnenlandse of buitenlandse kansspel(gerelateerde) websites bezoekt is volgens de geanalyseerde data traffic extreem scheef verdeeld over de websites. Van de 2.863 websites die uiteindelijk in onze selectie terecht zijn gekomen, ontvangen meer dan tweeduizend websites dusdanig weinig traffic dat ze niet zijn geclassificeerd door het web traffic platform dat wij gebruiken (SEMrush, zie bijlage 1). Binnen de resterende 761 websites is het aantal bezoekers ook weer extreem scheef verdeeld. Met andere woorden, een beperkt aantal websites trekt het merendeel van de bezoekers. De top-5 websites zijn samen goed voor 85 procent van alle traffic (gemeten in unieke bezoekers), de top-10 voor 92 procent. Verreweg de grootste websites zijn de kansspelwebsite nederlandseloterij.nl van Nederlandse Loterij, de kansspelwebsite postcodeloterij.nl van Nationale Postcode Loterij en de vergelijkingssite onlinecasinoground.nl van Novomatic (zie tabel 4.1).

■ **Tabel 4.1:** Top-20 kansspelgerelateerde websites meest unieke bezoekers uit Nederland, augustus (SEMrush, 2021)

Website	Totaal aantal bezoekers (traffic) x 1000	Waarvan uit NL (procent)	Waarvan uit NL (aantal) x 1000
nederlandseloterij.nl	5.200	97%	5.044
postcodeloterij.nl	2.100	98%	2.058
onlinecasinoground.nl	1.700	93%	1.581
casinoscout.nl	836	96%	803
unibet.eu	652	96% ⁴³	626
bwin.com	735	26%	191
hollandcasino.nl	223	85%	190
loten.nl	186	94%	175
toto.nl	152	98%	149
verajohn.com	3.800	2%	61
casumo.com	975	5%	46
onlinehollandcasino.net	50	91%	45
energycasino.com	539	7%	38
casinowinner.com	53	65%	34
888sport.com	612	5%	32

43 Dit hoge percentage is te verklaren doordat Unibet het .EU domein vooral richt op Nederland (ze gebruiken nog meer domeinen).

Tabel 4.1: Top-20 kansspelgerelateerde websites meest unieke bezoekers uit Nederland, augustus (SEmrush, 2021)
(continued)

Website	Totaal aantal bezoekers (traffic) x 1000	Waarvan uit NL (procent)	Waarvan uit NL (aantal) x 1000
betsson.com	2.400	1%	31
21.com	196	15%	29
fruityreels.com	39	76%	29
mrgreen.com	497	6%	29
dailyodds.com	27	71%	27

In totale aantallen unieke bezoekers wereldwijd zijn ook betway.com, leovegas.com, casumo.com en bwin.com heel groot, maar hun aandeel bezoekers uit Nederland is relatief laag. Dat neemt niet weg dat Nederland het grootste marktaandeel heeft bij de Oostenrijkse website bwin.com.⁴⁴

4.2.2 Nadere classificatie kansspel(gerelateerde) websites

We hebben tot nu toe alle websites op één hoop gegooid maar er bestaan wezenlijke onderlinge verschillen in de functie en positie van een website in het systeem van online kansspel(gerelateerde) faciliteiten. Op basis van functies kunnen we conceptueel vier typen 'kansspel(gerelateerde) websites' onderscheiden:

- (A) **Kansspelsites** (sites waar een bet kan worden geplaatst; zoals unibet.eu of sites waar loten gekocht kunnen worden, zoals postcodeloterij.nl).
- (B) **Doorverwijssites** (sites waar meerdere kansspelwebsites onder elkaar worden gezet; zoals casinosnederland.com).
- (C) **Reviewsites** (sites waarop een of meerdere kansspelwebsites worden beoordeeld door gebruikers; zoals casino-professor.com).
- (D) **Informatiesites** (sites waarop beschrijvende informatie wordt aangeboden over kansspelen in het algemeen, zoals onlinewedden.com of begambleaware.org).

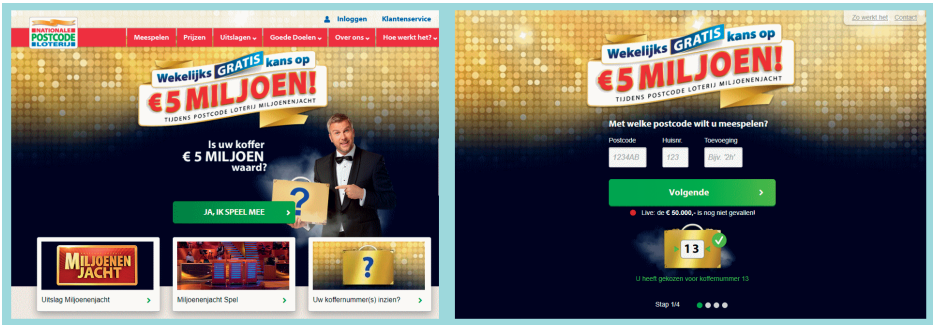
De kernset van 761 websites is door Verinorm handmatig ingedeeld op deze functionele indeling. Er blijkt de nodige overlap te bestaan tussen de verschillende functies. Type (A) komt het vaakst in 'pure' vorm voor (95 procent)⁴⁵, type (B) vooral in combinatie met type (D) (74 procent). Type (D) komt weer meestal in 'pure' vorm voor (73 procent). Type (C) komt in het geheel niet als zelfstandige functie voor maar altijd in combinatie met type (B) of type (D).

⁴⁴ Namelijk 26%, tegen 15% voor Oostenrijk, 11% voor Marokko, 10% voor Duitsland en 8% voor het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁵ 32 websites worden voor Nederlandse bezoekers geblokkeerd. De website kan dus niet worden geclassificeerd maar het gaat hier per definitie om kansspelwebsites, en waarschijnlijk van het 'pure' type (A).

Volgens deze indeling zijn de twee grootste kansspel(gerelateerde) websites in Nederland (nederlandseloterij.nl en postcodeloterij.nl) respectievelijk een doorverwijssite met informatie (BD) en een kansspelsite met informatie (AD). Op nederlandseloterij.nl kunnen geen bets worden geplaatst of loten worden gekocht, op postcodeloterij.nl kunnen loten worden gekocht (zie hiervoor figuur 4.2).

Figuur 4.2: Een lot kopen op postcodeloterij.nl



Overall zijn de functietypes redelijk gelijk verdeeld over de gehele populatie kansspel(gerelateerde) websites. Het aandeel van kansspelwebsites en doorverwijssites is 38 procent, het aandeel van informatiesites ligt met 24 procent wat lager (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: Indeling kansspel gerelateerde websites naar functie

Type	Omschrijving	Aantal	%
A	Kansspelsite	242	84%
D+B(+C)	Kansspelsite + doorverwijs/review	3	1%
A+D	Kansspelsite + informatie	11	4%
	Website geblokkeerd (kansspelsite)	32	11%
	Subtotaal kansspelsites	288	38%
B	Doorverwijssite	51	18%
B+C	Doorverwijssite + review	212	74%
B+C+D	Doorverwijssite + review + informatie	24	8%
	Subtotaal doorverwijssites	287	38%
D	Informatiesite	132	73%
D+C	Informatiesite + review	48	27%
	Subtotaal informatiesites	180	24%
	Website opgeheven	6	
	Totaal (met overlap)	755	100%

De handmatige classificatie door Verinorm maakt het mogelijk om te toetsen of de verschillen in functies zich ook vertalen in verschillen in de technische gegevens van de websites. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te maken hebben we in tabel drie alleen de ‘pure’ vormen van de kansspelwebsites (A), doorverwijssites (B) en informatiesites (D) met elkaar vergeleken. Er blijken inderdaad kenmerkende verschillen te bestaan, met name tussen kansspelsites en de andere twee typen kansspelgerelateerde websites (zie tabel 4.3).

Kansspelwebsites:

- trekken veel meer unieke bezoekers dan de andere twee typen;
- bezoekers blijven per bezoek gemiddeld veel langer op de website⁴⁶;
- komen relatief vaak terug (bezoekers/unieke bezoekers);
- verwijzen relatief weinig door naar andere websites (referring domains/total visits) maar;
- ontvangen andersom relatief veel doorverwijzingen van andere websites (backlinks/referring domains).

Tabel 4.3: Verschillen in technische karakteristieken tussen ‘pure’ vormen van kansspelsites, verwijssites, en informatiesites (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic).

Type	Unieke bezoekers (mediaan) x1000	Lengte bezoek in minuten (mediaan)	Bezoekers/ unieke bezoekers	Referring domains/ total visits	Backlinks/ referring domains
Kansspelsite (A)	195	17	5	<1	175
Doorverwijssite (B)	19	3	3	3	35
Informatiesite (D)	15	8	3	2	62

De kenmerkende verschillen die er tussen de verschillende types kansspelgerelateerde websites bestaan kunnen ook worden gebruikt om op basis van de technische gegevens de websites te classificeren. Dat is in principe goed te automatiseren. De classificatie hoeft dan niet meer op de arbeidsintensieve handmatige wijze te worden gedaan.

Als test hebben we op basis van de technische gegevens de profielen bepaald van de websites die vanuit Nederland zijn geblokkeerd, maar waarvan wij eerder hebben gesteld dat het hier waarschijnlijk om kansspelwebsites gaat. Op basis van deze profielen kunnen we inderdaad met grote zekerheid stellen dat het in hier in vrijwel alle gevallen om kansspelwebsites

⁴⁶ De gemiddelde duur van het bezoek aan een kansspelsite is redelijk constant, dat wil zeggen de waarden liggen meestal in de buurt van de mediaan. Bij ruim 70% van de kansspelsites ligt deze duur tussen de 10 en 30 minuten, en bij 90% tussen de 5 en 35 minuten. Een zeldzame uitschieter naar boven is de kansspelsite partypoker.com. De gemiddelde bezoekduur bedraagt daar maar liefst 1 uur en 13 minuten. Dat komt omdat deze kansspelsite geheel is gericht op het online spelen van pokerwedstrijden, en die duren over het algemeen relatief lang.

gaat.⁴⁷ In onderstaande tabel is te zien dat met name de lengte van het bezoek en het aantal herhaalbezoeken goede voorspellers blijken te zijn.

Tabel 4.4: Technische karakteristieken van websites die vanuit Nederland worden geblokkeerd vs. ‘pure’ kansspelsites (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic)

Type	Unieke bezoekers (mediaan) x 1000	Lengte bezoek in minuten (mediaan)	Bezoekers/ unieke bezoekers	Referring domains/ total visits	Backlinks/ referring domains
Kansspelsites (A)	195	17	5	<1	175
Geblokkeerde sites (B)	96	17	5	<1	91

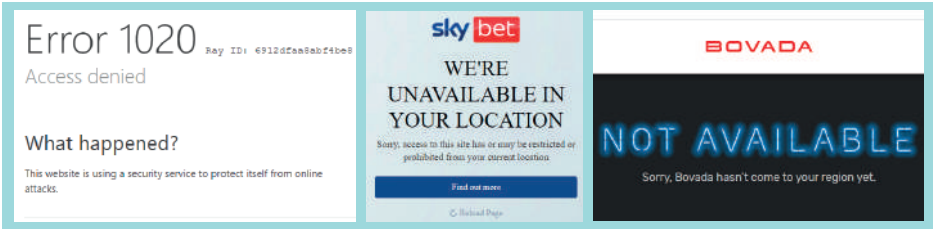
4.3 Kansspelsites

Op deze plaats gaan we specifiek in op de gevonden kansspelsites.

4.3.1 Overzicht

In de onderstaande tabel is een gedetailleerd overzicht gegeven van de grootste websites uit de kernset van 761 websites (tabel 3.5). Dit zijn sites met minimaal tienduizend bezoekers per maand uit Nederland.⁴⁸

De website verajohn.com is geblokkeerd voor bezoekers uit Nederland en is daarom in het rood weergegeven. Datzelfde geldt voor een aantal andere grote buitenlandse websites zoals skybet.com en bovada.lv (zie figuur 4.3).



Figuur 4.3: De geblokkeerde website bovada.lv

Het aandeel Nederlandse bezoekers dat (toch) deze websites bezoekt is uiteraard klein (<0,1 procent in het geval van skybet.nl en bovada.lv). Dat neemt niet weg dat verajohn.com in de top-5 verschijnt omdat het totale aantal bezoekers wereldwijd zo groot is (elf miljoen) dat zelfs een klein aandeel uit Nederland (2 procent) in absolute aantallen al een aanzienlijk aantal

⁴⁷ Mogelijke uitzonderingen zijn mirrorbingo.com en casinohex.co.za.

⁴⁸ In augustus 2021.

bezoekers oplevert (circa 61.000).⁴⁹ Dat geldt ook voor een aantal andere grote buitenlandse kansspelsites die niet zijn geblokkeerd, zoals casumo.com, energycasino.com, 888sports.com, betsson.com, mrgreen.com en leovegas.com.

Wat betreft de technische karakteristieken geldt dat het gros van de kansspelwebsites een gemiddelde bezoekduur heeft van vijftien tot twintigminuten (zie hiervoor tabel 4.5). Postcodeloterij.nl en 21.com vallen uit de toon qua gemiddelde duur van het bezoek (relatief kort) en aantal herhaalbezoeken (visit/unique visit). Het aantal herhaalbezoeken kent een grote mate van variatie over de kansspelsites. Unibet.eu, toto.nl en fruityreels.com springen eruit wat het betreft de hoge aantallen herhaalbezoeken. Opvallend is dat toto.nl louter vanaf desktops wordt bezocht – het aandeel mobiele gebruikers is 0 procent.⁵⁰ 21.com scoort wederom laag op deze variabele, postcodeloterij.nl ditmaal juist relatief hoog.

Tabel 4.5: Technische karakteristieken grootste kansspelsites met verkeer uit Nederland (naar totaal unieke bezoekers wereldwijd), augustus 2021 (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic)

Website	Total aantal bezoekers (traffic) x 1000	Unieke bezoekers (per maand) x 1000	% bezoek uit NL	Gem. duur bezoek (min.)	Visit/ unique visit	Mobiel (%)
postcodeloterij.nl	3.500	2.100	98%	4	2	88%
unibet.eu	7.900	652	96%	24	12	45%
bwin.com	5.000	735	26%	22	7	47%
toto.nl	1.700	152	98%	20	11	0%
verajohn.com	11.000	3.800	2%	11	3	75%
casumo.com	3.400	975	5%	15	4	68%
energycasino.com	1.400	539	7%	17	3	43%
casinowinner.com	246	53	65%	17	5	78%
888sport.com	3.200	612	5%	22	5	52%
betsson.com	9.600	2.400	1%	31	4	38%
21.com	303	196	15%	3	2	11%
mrgreen.com	1.700	497	6%	15	3	76%
leovegas.com	3.400	1.000	3%	21	3	82%
spinia.com	91	33	62%	23	3	57%

⁴⁹ Door gebruik te maken van een zogenaamde proxyserver is het mogelijk om verkeer uit Nederland om te leiden via een derde land. De webserver van de ontvangende website denkt dan dat de bezoeker uit dit derde land komt, en niet uit Nederland. Op deze manier kunnen landenblokkades worden omzeild.

⁵⁰ Dit zijn de cijfers die direct uit de brondata van SEMrush komen. Dit was overigens voordat er ook daadwerkelijke gokactiviteiten werden aangeboden op toto.nl

Tabel 4.5: Technische karakteristieken grootste kansspelsites met verkeer uit Nederland (naar totaal unieke bezoekers wereldwijd), augustus 2021 (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic) *(continued)*

Website	Total aantal bezoekers (traffic) x 1000	Unieke bezoekers (per maand) x 1000	% bezoek uit NL	Gem. duur bezoek (min.)	Visit/ unique visit	Mobiel (%)
bet-at-home.com	1.200	421	4%	12	3	57%
888casino.com	885	504	3%	15	2	64%
jackpotcitycasino.com	4.400	583	3%	21	8	86%
888poker.com	1.600	392	3%	9	4	38%
casinosieger.com	217	39	29%	21	6	45%
fruityreels.com	39	29	76%	8	12	45%
betchan.com	50	19	53%	12	3	31%

4.3.2 Herkomst traffic en doorverwijzingen

In tabel 3.6 is dezelfde lijst met kansspelwebsites opgenomen als in de vorige tabel, maar nu met de verdeling over verschillende soorten bronnen van het binnenkomende verkeer (traffic). Hierbij zijn de vijf categorieën onderscheiden die ook door Google wordt gebruikt. ‘Paid’ verwijst hier dus louter op verkeer dat is gegenereerd op basis van betaalde advertenties (AdWords) van Google. Normaliter is dit een belangrijke bron voor inkomend verkeer – en een belangrijke uitgavenpost voor de eigenaren van websites. Op basis van deze uitgaven wordt ook meestal de financiële waarde van het dataverkeer voor die specifieke website geschat (zie hierna).

In het specifieke geval van kansspelwebsites is dit echter een uitdaging. Dat komt omdat alle grote advertentieplatforms (Google, Facebook, Microsoft) het maken van advertenties voor kansspelgerelateerde content hebben verboden. Dit verklaart waarom het aandeel van ‘paid traffic’ voor de meeste kansspelsites zeer klein is.⁵¹ Een uitzondering is postcodeloterij.nl. Deze website wordt door Google blijkbaar niet als kansspelsite gezien en/of er wordt met zoekwoorden geadverteerd die niet aan kansspelen zijn gerelateerd. Ook het aandeel van traffic vanuit sociale media is verwaarloosbaar.⁵²

⁵¹ Het gemiddelde aandeel in het totale traffic is 0,6%.

⁵² Het gemiddelde aandeel in het totale traffic is 0,5%.

Tabel 4.6: Herkomst traffic grootste kansspelsites (naar unieke bezoekers), naar type bronnen (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic)

Website	Direct	Referral	Search	Social	Paid
postcodeloterij.nl	69%	11%	13%	1%	6%
unibet.eu	74%	19%	6%	1%	0%
bwin.com	66%	21%	14%	1%	0%
toto.nl	73%	24%	3%	0%	0%
verajohn.com	33%	66%	1%	0%	0%
casumo.com	59%	27%	11%	1%	2%
energycasino.com	64%	28%	8%	0%	0%
casinowinner.com	75%	9%	16%	0%	0%
888sport.com	52%	38%	8%	1%	0%
betsson.com	59%	32%	9%	0%	0%
21.com	87%	11%	2%	0%	0%
mrgreen.com	66%	21%	11%	1%	1%
leovegas.com	67%	21%	10%	1%	1%
spinia.com	51%	44%	5%	0%	0%
bet-at-home.com	51%	45%	3%	0%	1%
888casino.com	39%	46%	13%	1%	1%
jackpotcitycasino.com	61%	30%	9%	1%	0%
888poker.com	36%	38%	25%	1%	1%
casinosieger.com	69%	17%	14%	0%	0%
fruityreels.com	93%	2%	5%	1%	0%
betchan.com	34%	62%	5%	0%	0%

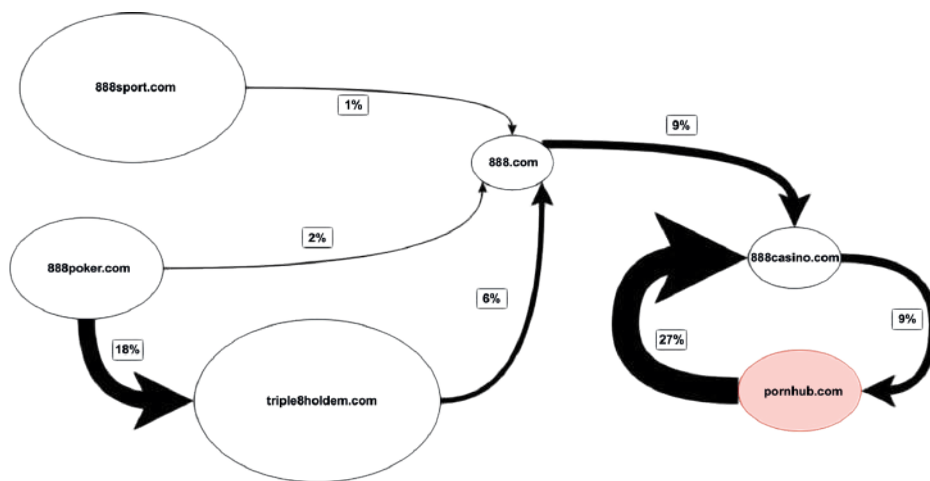
Bij 'direct traffic' gaat het om bezoekers die direct de URL van de website in hun browser invoeren. Een hoog percentage direct traffic veronderstelt een grote naamsbekendheid van de URL/website en/of een trouwe gebruikersgemeenschap. Dat laatste zou terug moeten komen in een relatief lange gemiddelde duur van het bezoek en/of relatief veel herhaalbezoeken. Voor kansspelsites zoals fruityreels.com, betway.com, unibet.eu, partypoker.com⁵³ en toto.nl lijkt dit inderdaad op te gaan. Daarnaast hebben deze websites waarschijnlijk ook een grote naamsbekendheid (in ieder geval in hun thuisland, zoals bij toto.nl, die ook veelvuldig adverteert in Nederland) Bij postcodeloterij.nl en 21.com zijn beide kentallen relatief laag. Deze websites moeten het dus alleen hebben van hun naamsbekendheid.⁵⁴

53 De website met de uitzonderlijke hoge gemiddelde bezoekduur van 1 uur 13 minuten.

54 In het geval van 21.com is dat Hongarije.

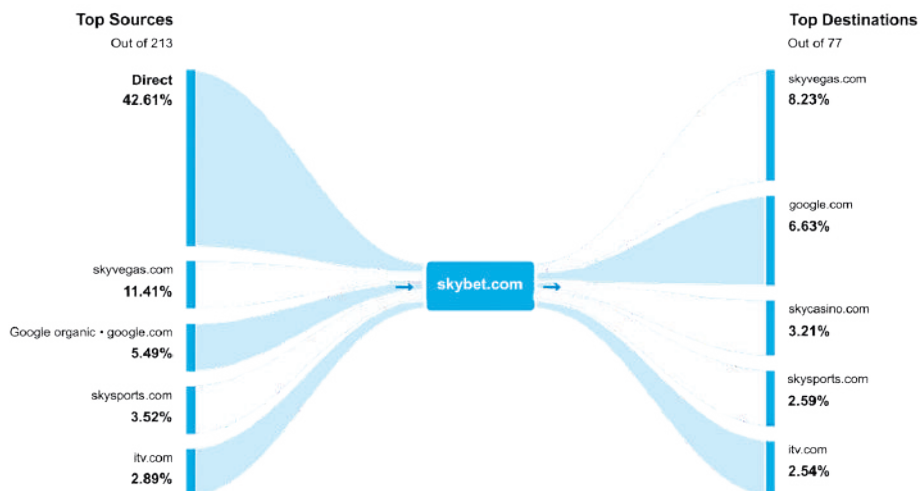
Een andere doorverwijsstrategie is om meerdere (kansspel)sites te hosten en verkeer onderling door te sturen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de 888casino groep, die meerdere websites uitbaat onder het label 888 (zie figuur 4.4). Uiteindelijk wordt het verkeer van de grote sportkanspelssite 888sport.com en grote pokersite triple8holdem.com via de doorverwijssite 888.com doorgesluisd naar de casinosite 888casino.com (waar het grote geld mee wordt verdiend). Die site wordt verder, net als bij verajohn.com, gevoed vanuit de zeer grote pornosite pornhub.com. Andersom wordt een deel van het verkeer van 888casino.com doorgeleid naar pornhub.com. De laatste is waarschijnlijk een onderhandse uitruil – ook pornosites kunnen niet adverteren via Google. In onderstaande figuur zijn de percentages te zien van het aantal bezoekers van een website die doorklikken naar een andere website. Dus om een voorbeeld te noemen, één procent van de bezoekers van 888.com heeft deze website bereikt door middel van een verwijzing op 888sport.com.

■ **Figuur 4.4:** Doorverwijsstrategie van de 888casino groep



Een ander voorbeeld is de Sky-groep, met als centrale website het (geblokkeerde) skybet.com. In onderstaande figuur is te zien dat deze centrale website wordt bereikt via andere websites en dat gebruikers op skybet.com ook weer doorklikken naar andere websites. De meeste gebruikers bereiken skybet.com door middel van 'direct traffic' (43 procent) en vanuit skybet.com wordt het vaakst verwezen naar skyvegas.com (8 procent).

■ **Figuur 4.5:** Doorverwijsstrategie van de Sky-groep



Voor het aantrekken van nieuwe bezoekers zijn kansspelwebsites dus vooral afhankelijk van doorverwijzingen (referrals) of van organisch zoekverkeer (search: doorverwijzingen nadat er op specifieke zoektermen is gezocht). Hier wreekt zich echter het feit dat er niet op kansspelge-relateerde zoektermen kan worden geadverteerd. Dat is de reden dat kansspelwebsites vaak hun toevlucht nemen tot kleinere advertentieplatforms (die het niet zo nauw nemen met de regels), of adverteren op andere websites uit het grijze circuit die veel traffic genereren (zoals grote pornowebsites).

Een pregnant voorbeeld van die laatste strategie is verajohn.com, in termen van unieke be-zoekers de grootste website van onze lijst (zie tabel 3.5). Die haalt een derde van haar verkeer uit direct traffic en twee derde uit referrals. Van de laatste categorie is bijna de helft (een derde van het totaal, dus vergelijkbaar met het aandeel direct traffic) afkomstig van twee grote por-nosites.⁵⁵ 888casino.com (uit het vorige voorbeeld) krijgt meer dan een kwart van haar totale traffic binnen van pornhub.com. Voor al die doorverwijzingen worden waarschijnlijk stevige bedragen neergeteld. De facto komt dit dus neer op ‘paid traffic’.

⁵⁵ xvideos.com en pornhub.com, goed voor respectievelijk 323 miljoen en 394 miljoen unieke bezoekers per maand.

4.3.3 Financiële waarde Nederlandse traffic kansspelsites

Voor het bepalen van de waarde van het verkeer dat naar een website komt worden normaliter de uitgaven aan (Google) advertenties gebruikt ('paid traffic').⁵⁶ In de vorige paragraaf is reeds gemeld dat dit in het specifieke geval van kansspelwebsites moeilijk is omdat deze vanwege de restricties op kansspelgerelateerde content niet of nauwelijks adverteren via Google. Dat wil echter niet zeggen dat het onmogelijk is – alleen zijn de schattingen gebaseerd op (hele) kleine aandelen van 'paid traffic' en om die reden minder betrouwbaar.

De bedragen die eigenaren van websites betalen verschillen per specifieke zoekterm (AdWord), en die bedragen verschillen weer per land. Platforms zoals Semrush weten voor elke website welke zoekwoorden worden gebruikt, en de bedragen die voor deze woorden aan Google moeten worden betaald zijn ook exact bekend. Door de bedragen met de totale traffic te vermenigvuldigen kan een schatting van de waarde van de traffic worden gemaakt.⁵⁷

Al naar gelang de specifieke zoektermen die men inkoopt, verschillen de bedragen die gemiddeld in een land per volume-eenheid 'paid traffic' worden betaald.⁵⁸ Om deze reden kunnen deze bedragen behoorlijk verschillen tussen verschillende websites die in hetzelfde marktsegment zitten. In het specifieke segment van online kansspelen ligt de meerderheid van deze bedragen tussen de \$1 en \$3 per Nederlandse bezoeker.⁵⁹ Postcodeloterij.nl (\$0,24 per Nederlandse bezoeker) en betsson.com (\$0,38) zijn duidelijke uitschieters naar beneden.

Met de grote volumes traffic waar we hier mee rekenen kan een klein verschil in het bedrag dat per bezoeker wordt betaald (\$/paid visitor) al tot grote verschillen in de geschatte totale waarde van het traffic leiden. Dit verklaart ook waarom deze waarde voor postcodeloterij.nl – ondanks het grote volume – relatief laag is (9,2 miljoen dollar op jaarbasis) terwijl de waarde voor een kleine website zoals casinosieger.com met een veel lager volume in Nederland maar met een veel hoger bedrag per bezoeker (\$4,38) ook nog aanzienlijk kan zijn (0,5 miljoen dollar op jaarbasis). Zou postcodeloterij het gemiddelde bedrag betalen (\$2,58) dan zou de waarde uitkomen op 99 miljoen euro.⁶⁰

56 Nota bene, het gaat hier dus niet om de omzet van een kansspelsite. Die wordt bepaald door de gemiddelde opbrengsten per gebruiker (ARPU). Het aantal (unieke) bezoekers aan een website staat niet gelijk aan een gebruiker (niet alle bezoekers plaatsen een bet), en de bedragen die worden ingezet kunnen uiteraard ook niet worden afgeleid uit het web traffic.

57 Nota bene, deze bedragen zijn een ondergrens voor de bedragen die één bezoeker en één unieke bezoeker waard zijn. We kunnen immers veronderstellen dat de eigenaar van de website niet meer voor het inkomende verkeer zal betalen dan dat verkeer waard is. In werkelijkheid zal hier een marge op zitten dus ligt de feitelijke financiële waarde van het inkomende verkeer hoger dan hier is berekend.

58 Dat wil zeggen: één bezoeker die via zoekmachines is binnengekomen. Bij de schatting van de totale waarde van het traffic gaan we ervan uit dat het verkeer dat via een van de andere vier bronnen binnenkomt (zie Tabel), dezelfde waarde voor de eigenaar van de website vertegenwoordigt als het verkeer dat afkomstig is uit zoekmachines.

59 Het gemiddelde bedrag dat voor een Nederlandse bezoeker wordt betaald is \$2,58.

60 Voor de conversie van US\$ naar euro is een wisselkoers gehanteerd van 1,0783:1.

■ **Tabel 4.7:** Geschatte financiële waarde totale traffic uit Nederland, selectie van grote kansspelsites, op jaarbasis

Website	Eigenaar	% traffic uit NL	\$/paid NL visitor	Waarde traffic NL op jaarbasis (miljoen €)
unibet.eu	Unibet	96%	\$2	172
toto.nl	Nederlandse Loterij	98%	\$1	27
postcodeloterij.nl	Nationale Postcode Loterij	98%	<\$1	9
verajohn.com	JBJ Group ⁶¹	2%	\$3	6
casumo.com	Casumo	5%	\$3	5
casinowinner.com	Betsson	65%	\$2	4
energycasino.com	Probe Investment	7%	\$4	4
jackpotcitycasino.com	Bayton	3%	\$3	6
888sport.com	888 Casino	5%	\$2	3
mrgreen.com	William Hill	6%	\$3	3
leovegas.com	Leovegas	3%	\$2	3
bwin.com	Bwin	26%	\$2	3
21.com	Betpoint	15%	\$4	2
dunder.com	Casumo	10%	\$3	1
bet-at-home.com	Bet-at-home	4%	\$2	<1
888casino.com	888 Casino	3%	\$3	<1
spinia.com	N1 Interactive	62%	\$3	<1
partypoker.com	Bwin	4%	\$1	<1
casinosieger.com	Condor Group	29%	\$4	<1
betsson.com	Betsson	1%	<\$1	<1
888poker.com	888 Casino	3%	<\$1	<1
bobcasino.com	N1 Interactive	30%	\$3	<1
betchan.com	N1 Interactive	53%	\$3	<1
williamhill.com	William Hill	0%	\$1	<1

4.3.4 Verwijzingen naar kansspelsites vanuit andere websites

Het aandeel inkomend verkeer vanuit betaald verkeer en sociale media is zeer beperkt. Zoals eerder beschreven zijn kansspelsites voor inkomend verkeer daarom, voor het aantrekken van nieuwe gebruikers, vooral afhankelijk van zoekmachines (search) en doorverwijssites (referrals).

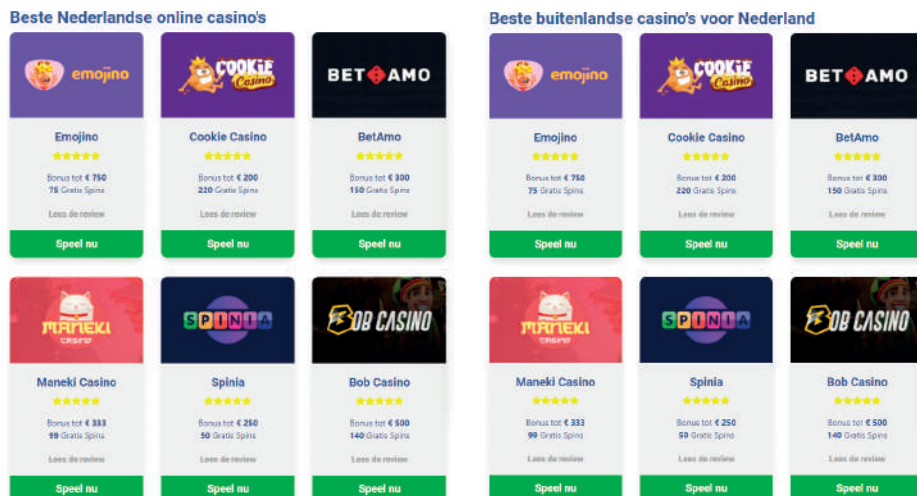
61 Voorheen GameSys.

Bij de laatste stroom gaat het om directe doorverwijzingen (hyperlinks) van een derde website naar de kanspelsite. In technische zin bestaat er een relatie tussen deze twee stromen. Hoe meer websites doorverwijzen naar een website, hoe hoger deze website in de zoekresultaten van Google eindigt.

Verwijzingen kunnen zowel van informatiewebsites (zie hierna) als van doorverwijssites afkomstig zijn. Het verschil is dat het laatste type websites volledig is ingericht op het door-sluisen van traffic. In beide gevallen kan er sprake zijn van nogal selectief doorverwijzen. De informatie- en doorverwijssites fungeren dan de facto als reclamezuil voor een bepaalde kanspelsite, of voor de kanspelsites van een en dezelfde eigenaar. Eigenaren van kanspelsite doen dit omdat ze niet op reguliere wijze mogen adverteren voor hun websites. Daarnaast proberen ze uiteraard zoveel mogelijk verkeer tussen hun eigen kanspelsites heen en weer te sluisen (zie de voorbeelden hiervan van 888 Casino en Skybet).

Onlinecasinokanspelen.nl is een kleinere vergelijkingssite (data is niet geïndexeerd op SEMrush). De tekst op de homepage meldt onder andere het volgende: "Omdat de Nederlandse speler gelukkig een tikje chauvinistisch is aangelegd hebben wij een duidelijk onderscheid gemaakt in de pure **Nederlandse online casino's** en voor de iets meer avontuurlijke en nieuwsgierig ingestelde spelers de **internationale kanspelsites** van buitenlandse komaf en dito management, maar toch zeker met grote naam en al decennia aanwezig op het internet." In beide gevallen wordt exact dezelfde lijst met zes online kanspelsites getoond. Deze zes kanspelsites zijn, op Emojino na, allemaal van dezelfde eigenaar (N1 Interactive Ltd, geregistreerd in Malta).

■ **Figuur 4.6:** Vergelijkingssite onlinecasinokanspelen.nl



Een voorbeeld van een grotere vergelijkingssite met een evidente bias is casinovergelijker.nl. De vier kansspelsites die in de ‘Casino Top-3’ (...) worden genoemd zijn van dezelfde eigenaar: het grote Zweedse kansspelconglomeraat Betsson.

■ **Figuur 4.7:** Vergelijkingssite casinovergelijker.nl



4.4 Doorverwijssites

Bijna een kwart van alle traffic naar kansspelsites is afkomstig van doorverwijssites.⁶² De technische karakteristieken van de grootste daarvan (minimaal tienduizend bezoekers uit Nederland per maand) zijn in tabel 4.8 beschreven. Nederlandseloterij.nl is verreweg de grootste doorverwijssite in Nederland.

In tegenstelling tot bij de kansspelsites zijn er geen grote internationale websites die doorverwijzen naar Nederlandse kansspelsites. Alle doorverwijssites op de lijst hebben een hoog percentage (circa 90 procent) bezoekers uit Nederland.⁶³

De gemiddelde verblijfsduur op de drie websites onlinecasinoground.nl, casinoscout.nl en onlinehollandcasino.net is veel langer dan die op de andere websites en ligt in dezelfde orde

⁶² Uitgedrukt in de financiële waarde van de traffic zou dit neerkomen op een totaal van circa 60 miljoen euro op jaarbasis. We hebben echter het vermoeden dat een belangrijk deel van dit verkeer (zeker de helft) betrekking heeft op ‘interne doorverwijzingen’ van websites van een en dezelfde eigenaar. Voor dat inkomende verkeer zal geen geld worden betaald. Het totaal van 60 miljoen euro is dus waarschijnlijk een forse overschatting en zal eerder in de buurt van de 30 miljoen euro liggen.

⁶³ Dailyodds.com is een uitzondering maar Nederlandse bezoekers hebben nog steeds een aandeel van meer dan 70 procent??.

van grootte als kansspelsites.⁶⁴ Dit zijn ook de websites waarop het aandeel bezoekers vanaf mobiele websites juist zeer laag liggen.

Tabel 4.8: Technische karakteristieken grootste doorverwijssites met verkeer uit Nederland (naar totaal unieke bezoekers uit Nederland), augustus 2021 (bron: SEMrush. Bewerkingen: Dialogic)

Website	Totaal aantal bezoekers (traffic) x 1000	Unieke bezoekers (per maand) x 1000	% bezoek uit NL	Gem. duur bezoek (min.)	Visit/unique visit	Mobiel (%)
nederlandseloterij.nl	15.100	5.200	97%	6	3	85%
onlinecasinoground.nl	4.500	1.700	93%	20	3	30%
casinoscout.nl	4.500	836	96%	25	5	0%
hollandcasino.nl	544	223	85%	3	2	67%
loten.nl	248	186	94%	5	1	92%
onlinehollandcasino.net	109	50	91%	17	2	0%
dailyodds.com	58	27	71%	0	2	90%
casinojager.nl	19	14	97%	3	1	52%
casinovergelijker.net	14	12	88%	4	1	69%

De verdeling over de vijf soorten inkomend verkeer wijkt niet wezenlijk af van die van de verdeling van de kansspelsites (in tabel 4.6). Dat is enigszins verrassend omdat we meer verkeer van zoekmachines hadden verwacht en minder van referrals. Casinojager.nl en casinovergelijker.nl zijn outliers en halen allebei wél een hoog percentage uit zoekmachines (ca. 75 procent). Wat betreft het aandeel 'paid traffic' is het patroon ook gelijk aan die van de kansspelsites: de enige websites die een merkbaar aandeel hebben (beide circa 5 procent) zijn de sites van de Nederlandse overheid, respectievelijk nederlandseloterij.nl (5 procent) en hollandcasino.nl (5 procent).⁶⁵

De variatie in de bedragen die voor de zoektermen zoeken moeten worden betaald waarop de websites worden gevonden (\$/paid NL visitor) is veel groter bij de doorverwijssites dan bij de kansspelsites. Daar lag de range tussen de \$1 en \$3 (gemiddelde \$2,58), met een enkele uitschieter naar beneden van \$0,24. Bij de doorverwijssites ligt het gemiddelde veel hoger (\$8,82). Dat komt vooral door twee grote uitschieters naar boven: casinoscout.nl (\$22) en onlinehollandcasino.net (\$22). Door deze hoge (fictieve!) bedragen per bezoeker ligt de totale waarde van het verkeer van onlinecasinoground.nl en casinoscout.nl, bij veel lagere volumes, nog boven die van unibet.eu (met 170 miljoen euro verreweg de hoogste waarde van alle kansspelsites).

⁶⁴ Onlinehollandcasino.net moet niet worden verward met hollandcasino.nl – al is dat wellicht juist wel de bedoeling van de eigenaar van onlinehollandcasine.net.

⁶⁵ Postcodeloterij.nl heeft een aandeel *paid traffic* van 5,9%.

Tabel 4.9: Geschatte financiële waarde totale traffic uit Nederland, selectie van grootste doorverwijssites, op jaarbasis

Website	Eigenaar	\$/paid NL visitor	Waarde traffic NL op jaarbasis (miljoen €)
casinoscout.nl	CasinoScout	\$22	201
onlinecasinoground.nl	Novomatic	\$10	176
nederlandseloterij.nl	Nederlandse Loterij	<\$1	38
onlinehollandcasino.net	Onbekend	\$22	11
hollandcasino.nl	Holland Casino	\$4	9
casinojager.nl	N1 Interactive	\$10	1
loten.nl	New Fountain	<\$1	1
casinovergelijker.net	Onbekend	\$8	<1
dailyodds.com	Joey Singels	\$2	<1

4.5 Informatiesites

Volgens onze definitie zijn doorverwijssites websites waar meerdere kansspelwebsites onder elkaar worden gezet, en informatie- of voorlichtingssites websites waarop beschrijvende informatie wordt aangeboden over kansspelen in het algemeen. Daarbij kan gedacht worden aan sites waarop de spelregels van bepaalde type kansspelen worden uitgelegd (zoals onkpoker.nl en speluitleg.com) en sites waarin wordt gewaarschuwd voor de mogelijke gevaren van kansspelen (zoals speelbewust.nl, gokwijzer.nl en gokkeninfo.nl). Een andere subcategorie zijn websites die informatie geven over een of meerdere fysieke casino's (zoals jackscasino.nl⁶⁶ of fairplay.nl⁶⁷). In principe valt ook een website als hollandcasino.nl onder de laatste subcategorie. Deze website is echter als doorverwijssite geclassificeerd, omdat er vanuit de website naar meerdere spellen wordt doorverwezen.

Vanuit technisch perspectief bestaan er ook geen verschillen tussen doorverwijssites en informatiesites. In beide gevallen wordt er vanuit de website door middel van hyperlinks doorverwezen naar een of meerdere derde kansspelsites. Bij de voorlichtingssites gebeurt dat uiteraard niet, bij de sites die informatie geven over een of meerdere casino's en/of kansspelen uiteraard wel.

Sommige voorlichtingssites zijn de facto ingericht als (selectieve) doorverwijssites. Een intrigerend voorbeeld daarvan is de (kleine) voorlichtingssite kansspelenislam.nl. Eén van de menu-items is 'hulp bij kansspelverslaving'. In de hoofdtekst wordt op creatieve wijze beredeneerd dat kansspelen volgens de Koran weliswaar een zonde is, maar dat het "[geen] nutteloze zonde is om deel te nemen aan kansspelen." Wie de site opent krijgt meteen een splash screen van Cookie casino te zien. Op het rechtermenu van de site staat als kop vermeldt:

⁶⁶ Eigenaar: JVH Gaming & Entertainment.

⁶⁷ Eigenaar: Janshen-Hahnrahts.

“TOCH (ONLINE) KANSSPELEN? SPEEL VEILIG” In het menu zelf worden vervolgens tien kansspelsites getoond, met directe links naar de sites. Al deze websites worden beheerd door het eerder genoemde N1 Interactive.

Figuur 4.8: Informatiesite gokkenislam.nl

[HOME](#)
[GOKKEN ANDERE GELOVEN](#)
[HULP BIJ GOKVERSLAVING](#)

Heel af en toe verschijnt er over gokken islam een bericht in de media. Bijvoorbeeld dat in een streng islamitisch land gokkers bestraft zijn. Maar ook dat in landen zoals Qatar en Dubai online casino's bezoeken strafbaar zou zijn. Een vraag die veel rondgaat is of je mag gokken van de islam? Wat zegt bijvoorbeeld de Koran over gokken? Als Moslim is het natuurlijk fijn om te weten waar je aan toe bent. Je weet zo of het strafbaar is volgens de Koran als je toch gaat gokken.

GOKKEN ISLAM

Wat zegt de Koran over gokken Islam?

In de Soera 2:219 wordt Mohammed letterlijk gevraagd wat hij vindt van gokken en alcohol. Hij geeft bij deze vraag aan dat gokken en het drinken van alcohol een zonde van de mens is. Maar hij geeft aan dat het naast een zonde ook een nut is. Maar dat de zonde groter zijn dan het nut van gokken of alcohol drinken. Als we van de Koran uitgaan is het dus een zonde, maar geen nutteloze zonde om te gaan gokken. Er staat dus niet perse dat gokken verboden islam is. Maar het is wel een zonden ondanks dat het een nut heeft.

Wat voor nut heeft gokken?

OMGAAN MET GELD

Gokken Islam heeft volgens de Koran een nut, maar wat is het nut van online gokken? Er zitten een paar voordelen aan gokken en levenslessen die je ermee kan leren. Het eerste nut is natuurlijk vermaak en entertainment. Het is voor sommige gokkers een manier om te ontspannen en een gezellige avond te hebben. Een ander nut dat heeft is dat je leert omgaan met geld. Je moet leren om niet alles te vergokken en stel dat je een groot bedrag wint, dan moet je ermee leren omgaan. Gokken kan je een duidelijke levensles geven vooral als je te ver gaat. Je leert jezelf ook beheersen en niet teveel van je geld uit te geven aan gokken.

Extra uitleg over gokken in de Koran

Naast de Soera 2:219 is er nog een extra uitleg gegeven over bijvoorbeeld of je er geld aan mag uitgeven. Mag je bijvoorbeeld geld uitgeven aan gokken of is dit verboden? Mag je er alleen voor je plezier aan deelnemen? Bijvoorbeeld in de gratis modus van een online casino? Hierin staat aangegeven dat je aan gokken alleen mag uitgeven wat je niet nodig hebt. Stel je familie heeft geld nodig voor het betalen van de rekeningen. Dan geef je hun eerder geld als goed Moslim, dan dat je geld uitgeeft aan gokken. Alleen geld dat je echt overhebt en kan missen mag je uitgeven aan zonden zoals gokken en alcohol. Zolang dit tenminste nut blijft hebben en geen nutteloze verspilling van je geld. Je moet dus wel een levensles trekken uit het gokken.

TOCH (ONLINE) GOKKEN? SPEEL VEILIG:

- 1 [Circus casino](#) [Speel nu](#)
- 2 [Jacks](#) [Speel nu](#)
- 3 [Kansino](#) [Speel nu](#)
- 4 [Holland casino](#) [Speel nu](#)
- 5 [777 casino](#) [Speel nu](#)

In tabel 4.10 is een overzicht gegeven van de grootste informatiesites uit de kernset. De publieke voorlichtingssites ontbreken in dit overzicht omdat ze (nog) dusdanig weinig bezoekers trekken dat hun traffic door SEMrush wordt geïndexeerd.⁶⁸ Ter vergelijking: de grootste informatiesite (jackscasino.nl) is zowel in termen van volume als in termen van waarde van de traffic even groot als de kleinste doorverwijssites en kansspelsites. In absolute termen zijn informatiesites verwaarloosbaar als bron van verkeer voor kansspelsites.

■ **Tabel 4.10:** Overzicht grootste kansspelgerelateerde informatiesites in Nederland, augustus 2021

Website	Totaal aantal bezoekers (traffic)	Unieke bezoekers (per maand)	% bezoek uit NL	\$/paid NL visitor	Waarde traffic NL op jaarbasis (miljoen €)
jackscasino.nl	22.100	14.500	96%	\$3	<1
onkpoker.nl	15.900	12.200	89%	\$2	<1
fairplay.nl	9.100	7.400	92%	\$3	<1
onlinewedden.com	808	808	59%	\$1	<1
bestecasino bonuses.nl	207	207	94%	\$7	<1

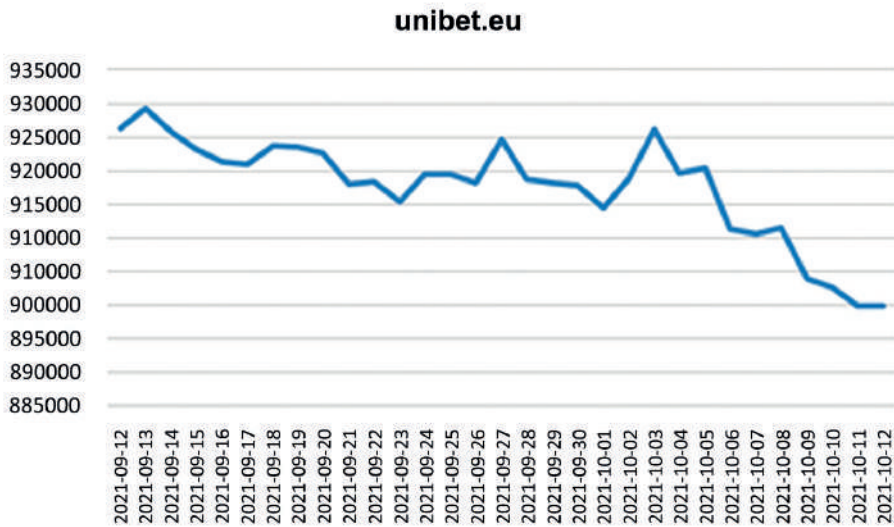
4.6 Eerste ontwikkelingen na opengaan markt

Zoals gezegd heeft het online onderzoek plaatsgevonden voordat de Nederlandse markt opening voor andere aanbieders van kansspelen. Kort na de openen (halverwege oktober 2021) heeft Dialogic bekeken welke ontwikkelingen er zijn waar te nemen in de data traffic nu grote aanbieders als Unibet voor de Nederlandse markt 'op zwart zijn gegaan'.⁶⁹ Er is in onderstaande figuren gekeken naar de ontwikkelingen voor Unibet en Toto Casino. In termen van traffic is unibet.eu nog steeds ongeveer 200x zo groot als casino.toto.nl maar het traffic volume daalt in september al wel, en nog harder vanaf 1 oktober.

⁶⁸ Alleen de voorlichtingssites van het Trimbos-instituut, kansspeleninfo.nl, komt in de buurt van de drempelwaarde. Op basis van de data over het *organic traffic* op SEMrush schatten wij het aantal bezoekers op circa 400-500 per maand.

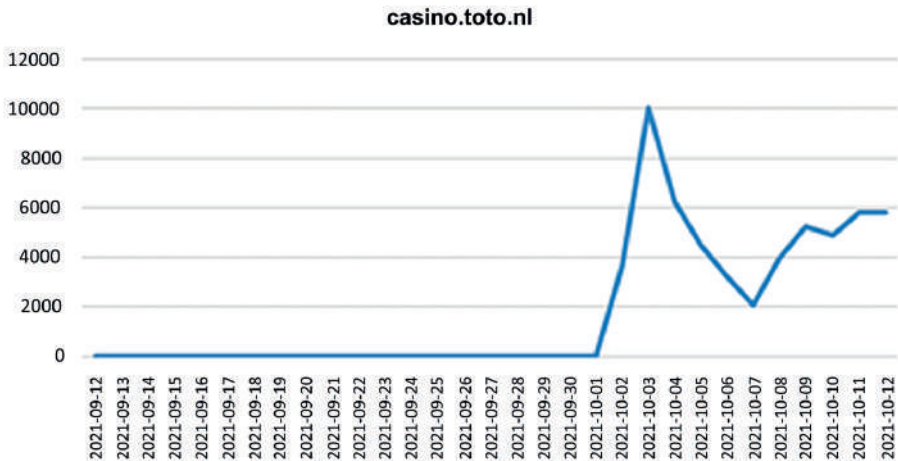
⁶⁹ De Ksa is pas vanaf 1 november 2021 gaan handhaven, in oktober konden consumenten hun wallet op kansspelwebsites nog leeghalen. Het is mogelijk dat kansspelaanbieders nog aanbod hadden openstaan tussen 1 oktober en 1 november 2021.

■ **Figuur 4.9:** Ontwikkeling Unibet van 12-09-2021 t/m 12-10-2021



Ondertussen groeit het traffic-volume van casino.toto.nl gestaag (na een korte piek op de openingsdag zelf).

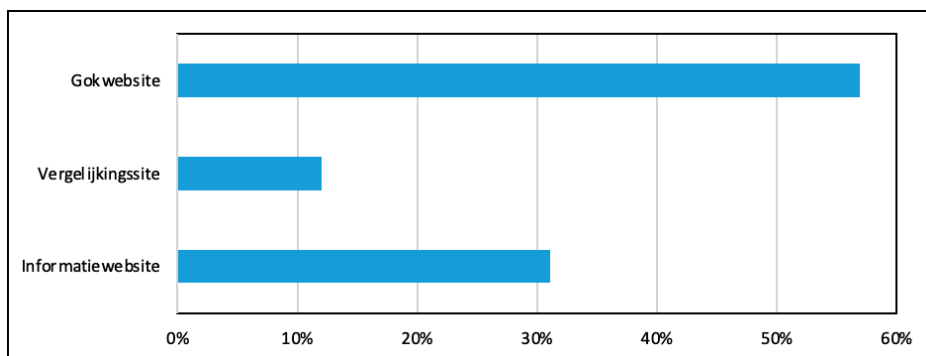
■ **Figuur 4.10:** Ontwikkeling Toto Casino van 12-09-2021 t/m 12-10-2021



4.7 Algemene kenmerken web(gerelateerde) kansspelsites

Zoals gezegd, is de dataset van bijna 800 websites handmatig geanalyseerd op een aantal karakteristieken die te vinden waren op die websites. In onderstaande tabel is de verdeling van de verschillende type websites weergegeven. In de uiteindelijk analyse zijn alleen de zuivere type websites meegenomen, dit zijn er 425, zoals dat ook het geval was bij het deel over de data-trafficanalyse.⁷⁰ Net als in de rest van het hoofdstuk zijn de websites met overlap uit de analyse gelaten (zie tabel 4.2). Via kansspelwebsites kan geld worden ingezet of kunnen loten worden gekocht. De vergelijkingssites bevatten verwijzingen (doorkliks) naar een kansspel-website. Informatiewebsites zijn websites met beschrijvende informatie over kansspelen in het algemeen.

■ **Figuur 4.11:** Verdeling type websites (n=425)



In de onderstaande tabel is te zien dat bijna 25 procent van alle 425 websites standaard (by default) in het Nederlands worden aangeboden. Bij ruim één procent van de websites kon in het taalmenu voor Nederlands worden gekozen. Verder is in deze tabel te zien hoe vaak de Nederlandse taal wordt aangeboden bij de verschillende type websites. Wat hierbij opvalt is dat een kleine vijf procent van de kansspelwebsites het mogelijk maakt om de website in het Nederlands te bekijken. Dat percentage is aanmerkelijk hoger bij de vergelijgings- en informatiesites (respectievelijk 24 en 59). Het aanbieden van de Nederlandse taal op een kansspelsite kan een indicator zijn voor het richten op Nederlandse consumenten. Deze indicator wordt ook genoemd in het prioriteringsbeleid van de Ksa. De kleine percentages kansspelwebsites die in het Nederlands worden aangeboden (5 procent) of via het keuzemenu naar Nederlands kunnen worden gezet (<1 procent), laten zien dat op basis van deze indicator weinig aanleiding is voor het richten op Nederlandse consumenten.

70 Volledigheidshalve: dit betekent dat er 336 sites uit de analyse zijn gelaten omdat ze kenmerken hadden van twee op meer typen sites (kansspel, verwijzing, informatie; zie tabel 2).

Tabel 4.11: Nederlandse taal (n=425)

Komt de Nederlandse taal op de website voor?	Kansspelwebsite		Vergelijkingsite		Informatiesite		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja, hoofdttekst website wordt by default in Nederlands aangeboden	11	5%	12	24%	78	59%	101	24%
Ja, hoofdttekst website kan via menu in Nederlands worden weergegeven	1	<1%	1	2%	3	2%	5	1%
Nee, maar andere Europese talen worden wel als optie aangeboden	153	63%	10	20%	8	6%	171	40%
Nee, website wordt maar in één andere taal aangeboden	69	29%	27	53%	43	33%	139	33%
Website ontoegankelijk	8	3%	1	2%	0	0%	9	2%
Totaal	242	100%	51	100%	132	100%	425	100%

Tabel 4.12: Verantwoord kansspelen (n=425)

Wordt er een vorm van verantwoord kansspelen op de website gebruikt?	Kansspelwebsite		Vergelijkingsite		Informatiesite		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Niet van toepassing/niet vermeld	22	9%	13	26%	69	52%	104	25%
Speel bewust/verantwoord spelen	4	2%	5	10%	21	16%	30	7%
Kansspel met mate (BE)	1	<1%	0	0%	0	0%	1	<1%
Responsible gaming/gambling, of play responsibly ⁷¹	145	60%	9	18%	9	7%	163	38%
Gamstop, Gamcare, Be Gamble Aware, Gambling Anonymous, en/of Gambling Therapy etc.	59	24%	23	45%	24	10%	106	25%
Alleen 18+	11	5%	1	2%	7	5%	19	5%
Verantwoordtongsbewust spelen (DUI)	0	0%	0	0%	2	2%	2	<1%
Totaal	242	100%	51	100%	132	100%	425	100%

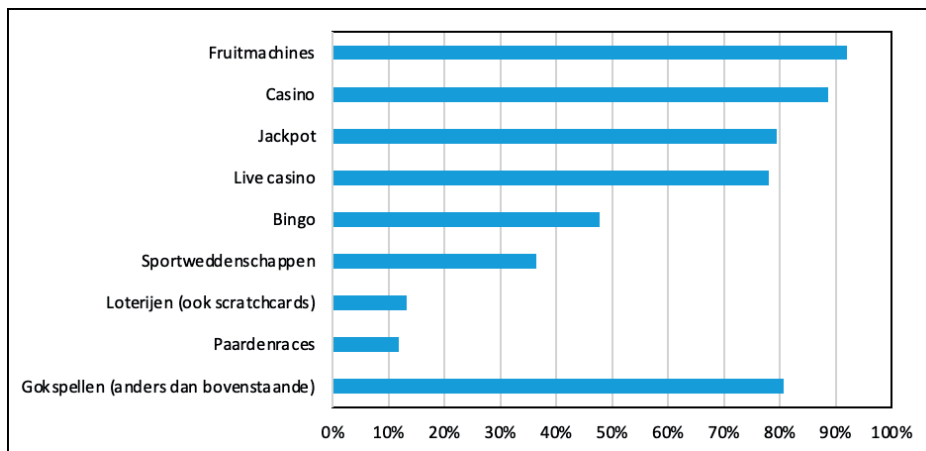
71 Responsible gaming of een variatie daarvan is een veelgebruikte overkoepelende term die gebruikt wordt op buitenlandse websites, is vergelijkbaar met Speel bewust.

Uit tabel 4.12 valt af te leiden of de websites acties ondernemen met betrekking tot verantwoord spelen en kansspelverslaving. Het voorkomen van kansspelverslaving is een van de doelstellingen van de Ksa en vergunde kansspelbedrijven moeten hier maatregelen voor nemen. Het is daarom interessant om te kijken of illegale aanbieders zich ook bezighouden met verantwoord spelen en kansspelverslaving. De Nederlandse variant Speel bewust of Verantwoord spelen wordt totaal op dertig websites (7 procent) gebruikt. Een klein onderdeel van de kansspelwebsites heeft niets over verantwoord kansspelen vermeld staan (9 procent) of maakt alleen melding dat de minimumleeftijd achttien jaar moet zijn (5 procent). Dat wil zeggen het grootste deel van de kansspelwebsites (86 procent) consumenten waarschuwt voor kansspelverslaving en wijzen op verantwoord spelen. Wat verder opvalt, is dat slechts 2 procent van de kansspelwebsites het Nederlandse Speel bewust of Verantwoord spelen vermeldt.

4.8 Kansspelwebsites

Hieronder gaan we in op enkele kenmerken van kansspelwebsites.⁷² In onderstaande figuur is weergegeven op hoeveel van de kansspelwebsites een bepaald type kansspel is weergegeven. De typen kansspelen die gespeeld kunnen worden zeggen iets over de breedte en omvang van het illegale kansspelaanbod. Zo komen bijvoorbeeld fruitmachines het meest voor met een aantal van 210. De meeste websites bieden meerdere spellen aan waaruit gekozen kan worden. Het aantal websites dat sportweddenschappen aanbiedt is relatief laag.

■ **Figuur 4.12:** Type kansspel (n=228)⁷³

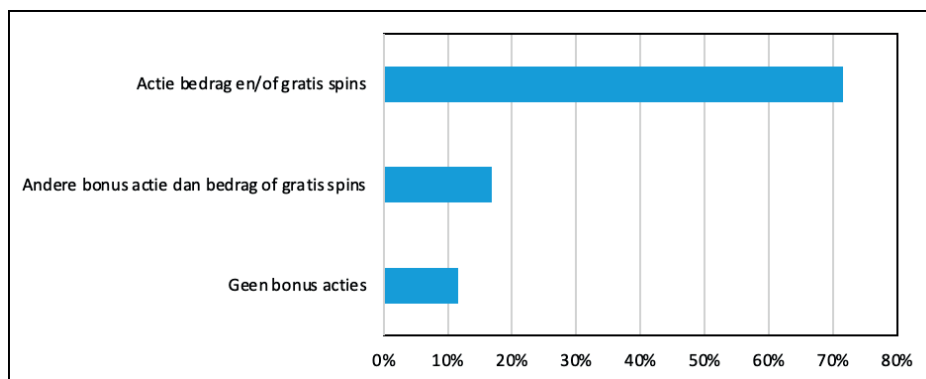


⁷² Er zijn geen kenmerken geïnventariseerd van doorverwijzingssites.

⁷³ Vanwege het opnieuw classificeren van het type websites zijn er bij sommige variabelen een aantal missings.

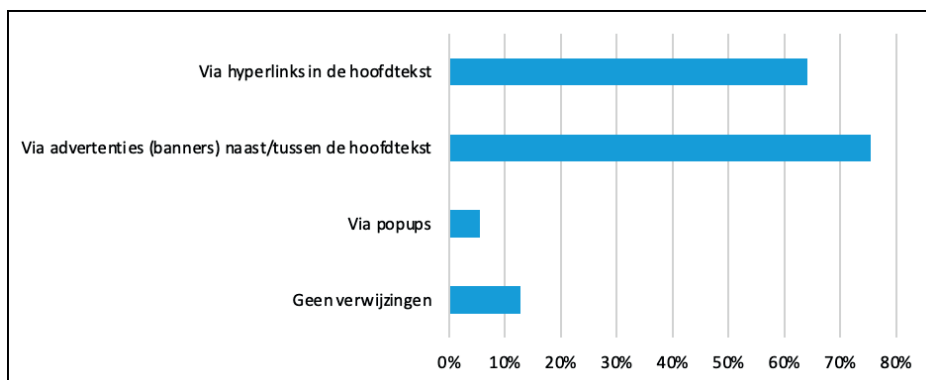
In de volgende vier tabellen wordt informatie gegeven over de verschillende soorten bonussen die worden aangeboden op kansspelwebsites. Welke bonus en met welke hoeveelheid is interessant, aangezien het wat zegt over wat er gedaan wordt om nieuwe klanten binnen te halen. Aangezien een bepaalde hoeveelheid welkomstbonussen of bonusspins meetbaar is, konden deze groepen bij elkaar worden gezet. Uit de resultaten blijkt dat bijna driekwart van de kansspelwebsites (72 procent) nieuwe consumenten probeert te trekken door middel van een welkomstbedrag of gratis spins. Er zijn 39 websites waarbij een andere bonus werd gebruikt dan een welkomstbedrag of gratis spins (zie figuur 4.13).

■ **Figuur 4.13:** Bonus (n=232)



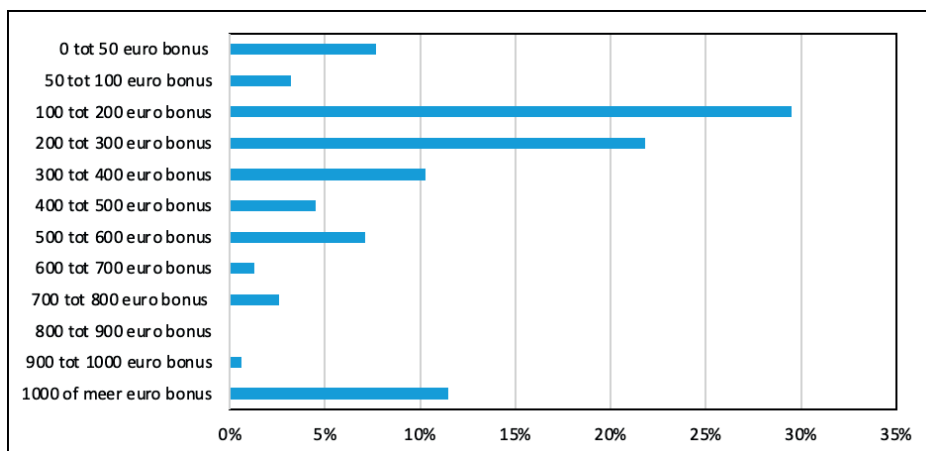
In onderstaande figuur is weergegeven op welke manier er verwezen werd naar bonussen. In de meeste gevallen gaat het om advertenties (banners) naast/tussen de hoofdtekst of hyperlinks in de hoofdtekst. Kansspelwebsites die willen zorgen dat de bonussen de consument echt niet kunnen ontgaan, gebruiken pop-ups (6 procent). In dat geval moet het scherm eerst weg geklikt worden voordat ze verder kunnen op de website. Over het algemeen worden alle verwijzingen opvallend weergegeven.

■ **Figuur 4.14:** Bonusverwijzingen (n=237)



In onderstaande figuur staat de hoogte van de bonusbedragen weergegeven. De meest voorkomende bedragen zijn van honderd tot tweehonderd euro (30 procent) en van tweehonderd tot driehonderd euro (22 procent) bonus. Een derde van de kansspelwebsites biedt geen bonusbedragen aan. Hoe hoger de bonus, des te meer kansspelaanbieders bereid zijn om te investeren in nieuwe consumenten. Opvallend is dat twaalf procent van de kansspelwebsites een bonus aanbiedt van duizend euro of meer.

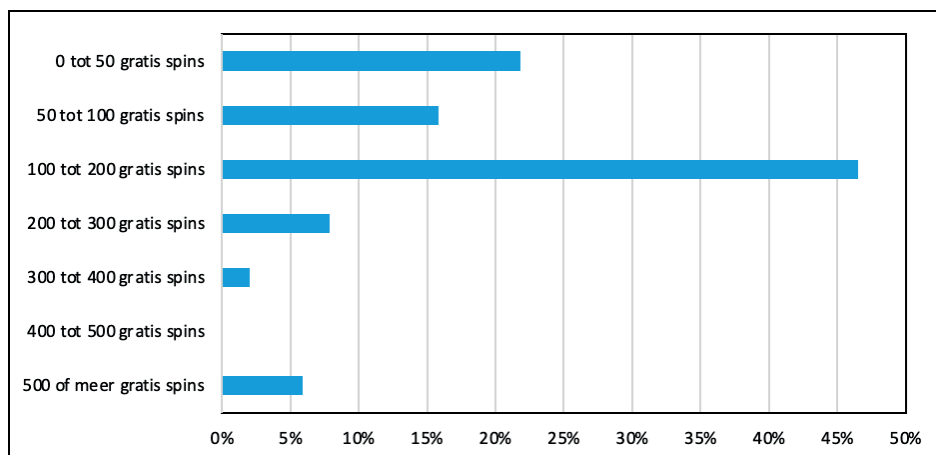
■ **Figuur 4.15:** Bonus bedragen (n=156)



Wanneer gekeken wordt naar de hoogte van de aangeboden bonusspins bij aanmelding op een kansspelwebsite springt de categorie honderd tot tweehonderd gratis spins er uit (zie figuur 4.16). Bonusspins worden samen met een bedrag of als alternatief hierop gebruikt. Deze bonusspins kunnen bijvoorbeeld staan voor een aantal keer spelen. Wanneer een speler bijvoorbeeld honderd bonusspins gebruikt bij een fruitautomaatspel, dan mag de speler honderd keer

aan de ‘virtuele hendel trekken’. Ruim de helft (58,3 procent) van de kansspelwebsites biedt geen bonusspins aan. Net als bij bonusbedragen zegt de hoogte van het aantal bonusspins iets over hoeveel kansspel aanbieders bereid zijn om te investeren in nieuwe consumenten. De hoogste categorie, vijfhonderd of meer, wordt bij bonusspins minder vaak aangeboden (6 procent) dan de hoogste categorie van bonusbedragen.

■ **Figuur 4.16** Bonusspins (n=101)



Op de kansspelwebsites worden verschillende betaalmethoden gebruikt die gebruikt kunnen worden om geld in te zetten. De meest gebruikte betaalmethoden zijn Creditcard, Skrill, Neteller en Paysafecard (zie tabel 4.13). Een andere veel gebruikte betaalmethode die voor Nederlandse consumenten ook gebruiksvriendelijk is betreft Trustly, deze wordt op meer dan de helft (54 procent) van de kansspelwebsites aangeboden. Trustly is een online betaalmethode waarmee instant geld betaald kan worden via de eigen bankrekening.⁷⁴ Hoewel Trustly een veel gebruikte betaalmethode is voor Nederlandse consumenten, kan deze ook gebruikt worden in andere landen en is daarmee niet direct een indicatie voor het richten op Nederlandse consumenten. Zoals eerder al gesteld, is iDeal een typisch Nederlandse betaalmethode; die wordt op zeven kansspelwebsites aangeboden. iDeal kan alleen in Nederland gebruikt worden, dit betekent dat deze zeven websites kansspelen aanbieden aan Nederlandse consumenten.

74 www.onlinekansspelsites.nl

■ **Tabel 4.13** Betaalmethoden (n=238)

	Aantal	Percentage
Creditcard (Mastercard, Visa, American Express)	202	85%
Skrill	175	74%
Neteller	170	71%
Paysafecard	165	69%
Trustly	128	54%
EcoPayz	99	42%
Bank transfer/withdrawal	81	34%
Interac e-Transfer/Online	75	32%
MuchBetter	75	32%
Paypal	52	22%
Klarna	45	19%
Sofort	44	19%
Instadebit	32	13%
Rapid Transfer	30	13%
iDebit	29	12%
Neosurf	29	12%
AstroPay	27	11%
Apple pay	26	11%
Euteller	24	10%
Giropay	22	9%
Zimpler	20	8%
Cryptocurrency (Bitcoin, Ethereum)	19	8%
Flexepin	12	5%
CashtoCode	10	4%
iDeal	7	3%
Restgroep	32	13%
Betaalmethode niet zichtbaar op website	26	11%

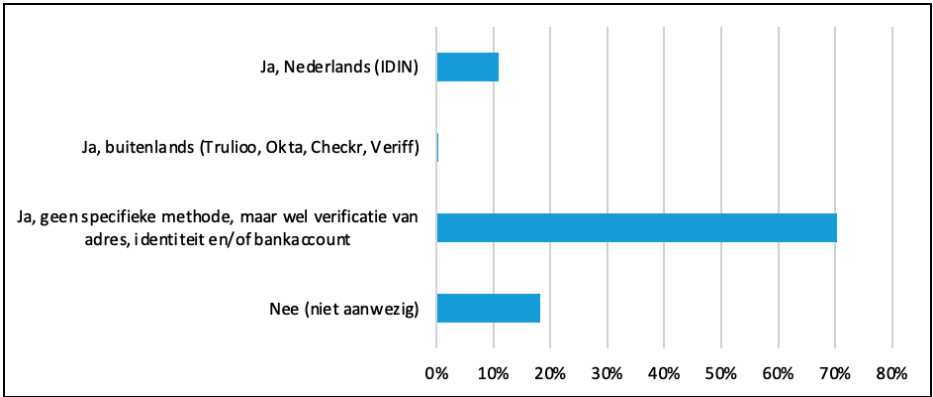
In het onderstaande is weergegeven welke websites de meeste betaalmethoden hebben (zie tabel 4.14). Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze websites zich richten op een breed publiek. Zo biedt www.videoslots.com 23 verschillende betaalmogelijkheden aan.

Tabel 4.14: Top 5 Aantal verschillende betaalmethoden naar kansspelwebsites⁷⁵

Website	Aantal	Percentage
https://www.videoslots.com/	23	68%
https://www.rembrandtcasino.com/en/	19	56%
https://www.b-bets.com/en/	18	53%
https://www.partypoker.com/	18	53%
https://www.casinosieger.com/en/	18	53%

In onderstaande figuur is te zien dat op achttien procent van de kansspelwebsites het mogelijk is om deel te nemen aan het kansspelaanbod zonder identificatie. Op het merendeel van de kansspelsites wordt er geen specifieke verificatie-/identificatiemethode gebruikt, maar moeten er wel bepaalde gegevens gedeeld worden, zoals adres, bankgegevens en/of identiteit. Het typisch Nederlandse IDIN wordt op 10,9 procent van de websites aangeboden. De afwezigheid van een verificatie-/identificatiemethode kan een indicator zijn voor het illegale karakter van een website, aangezien vergunde kansspelbedrijven te allen tijde de identiteit van spelers vast moeten stellen. IDIN wordt alleen gebruikt vanuit Nederland en is dus een indicator voor het richten op de Nederlandse markt.

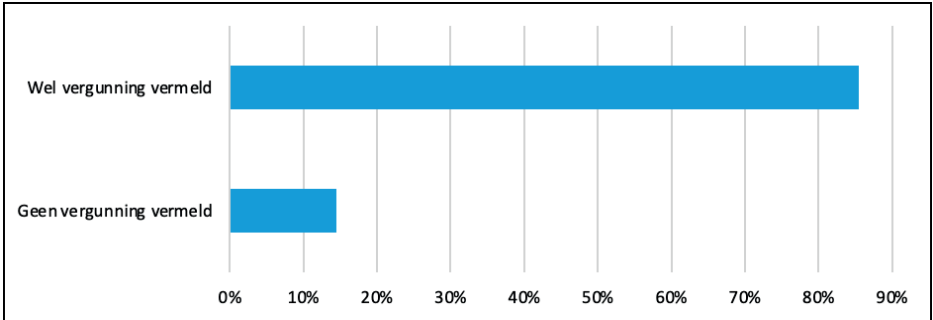
Figuur 4.17: Identificatiemogelijkheden (n=229)



⁷⁵ In totaal zijn websites bekeken op 34 betaalmethoden, onder de restgroep vallen meerdere methoden met een lage frequentie.

Op het grootste deel van de websites staat vermeld wat voor kansspellicentie het heeft en uit welk land. Zo blijkt dat het merendeel (86 procent) van de kansspelwebsites een vergunning heeft (zie figuur 4.18). Op de overige websites staat niets vermeld over een vergunning. Kansspelwebsites die geen vergunning hebben in een ander land, mogen dus in andere landen ook geen kansspelen aanbieden. Het is mogelijk dat kansspelwebsites wel een vergunning hebben, maar het niet hebben vermeld op hun website.

Figuur 4.18: Kansspelvergunning op website vermeld (n=242)



In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de landen waar de kansspelwebsites een vergunning hebben. Een aantal websites heeft een vergunning in meerdere landen. In het overzicht is te zien dat Malta koploper is met ruim twee derde (69 procent) van de vergunde kansspelwebsites. Opvallend is dat sommige websites kansspelvergunningen in meerdere landen hebben.

Tabel 4.15: Land kansspelvergunning (n=207)

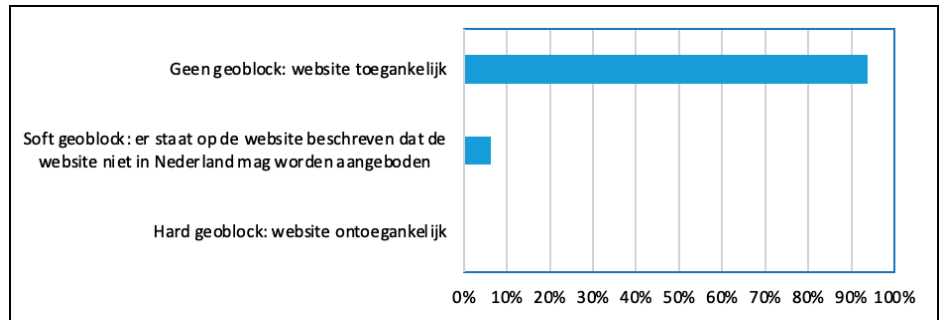
Land(en)	Aantal	Percentages
Malta	142	69%
Curaçao	24	12%
Verenigd Koninkrijk	9	4%
Nederland	6	3%
België	6	3%
Gibraltar	4	2%
Verenigd Koninkrijk en Malta	2	1%
Zweden en Malta	2	1%
Bulgarije	2	1%
Duitsland	1	<1%
Isle of Man	1	<1%
Australië	1	<1%

Tabel 4.15: Land kansspelvergunning (n=207) (continued)

Land(en)	Aantal	Percentages
Letland	1	<1%
Lagos	1	<1%
Uganda	1	<1%
Gibraltar en Ierland	1	<1%
Verenigd Koninkrijk, Gibraltar en Ierland	1	<1%
Verenigd Koninkrijk en Gibraltar	1	<1%
Verenigd Koninkrijk, Malta en Zweden	1	<1%
Totaal	207	100%

Alleen de websites zonder geoblock waren voor ons als onderzoekers in Nederland volledig toegankelijk. Websites met een hard geoblock waren niet te bereiken en websites met een soft geoblock waren gedeeltelijk bereikbaar. Sommige websites met een soft block hadden bijvoorbeeld pas een blokkade bij het inloggen. Van de 242 kansspelwebsites zijn de websites met een hard block niet meegerekend (zie figuur 3.19). Aangezien niet met zekerheid gezegd kan worden of het hierbij om kansspelwebsites gaat, maar het feit dat ze geblokkeerd worden wekt wel die indruk. Vijftien van de 24 soft blocks kwamen voor bij kansspelwebsites. Het is voor de hand liggend dat een website met een geoblock zich heeft begeven op de Nederlandse kansspelmarkt en om die reden geblokkeerd is door de Ksa.

Figuur 4.19: Geoblock naar kansspelwebsites (n=242)

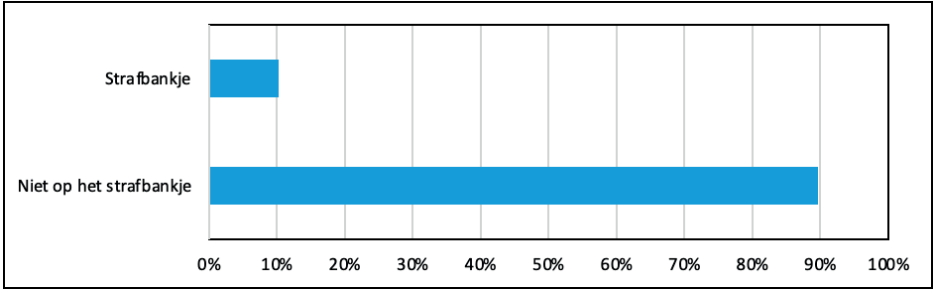


De Ksa heeft een aantal websites een sanctie opgelegd wegens onrechtmatig betreden van de Nederlandse kansspelmarkt.⁷⁶ Deze websites zitten op het ‘strafbankje’ en mogen niet meteen de markt betreden bij inwerkingtreding van de nieuwe Wet Kansspelen op afstand. Websites kunnen ook op het ‘strafbankje’ zitten vanwege het overtreden van de prioriteringscriteria

⁷⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>

van de Ksa. Het is dus mogelijk dat er nog meer websites op het ‘strafbankje’ zitten dan in onderstaande figuur is weergegeven.

Figuur 4.20: Op het strafbankje wegens onrechtmatig betreden Nederlandse kansspelmarkt. (n=242)⁷⁷



Tot slot is bij wijze van overzicht bepaald welke kansspel(gerelateerde) websites ‘scoren’ op de verschillende kenmerken die direct naar een Nederlandse markt verwijzen. Die kenmerken zijn iDeal, softblock, IDIN, wel/geen vergunning en ‘op het strafbankje’ van de Ksa.⁷⁸ Er zijn behoudens de hieronder vermelde websites geen sites die meer dan twee kenmerken hadden. Interessant is dat de site www.slotwolf.com iDeal-betaalmogelijkheden heeft, over een vergunning en IDIN beschikt en op de strafbank zit.

Tabel 4.16: Overzicht

Website	iDeal	Sof block	IDIN	Vergunning	Strafbankje
https://www.bet777.be/en/	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
https://www.casino777.be/en/	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
https://sport.toto.nl/	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
https://www.leovegas.com/en-row/	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
https://www.slotwolf.com/	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
https://www.unibet.eu/	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja

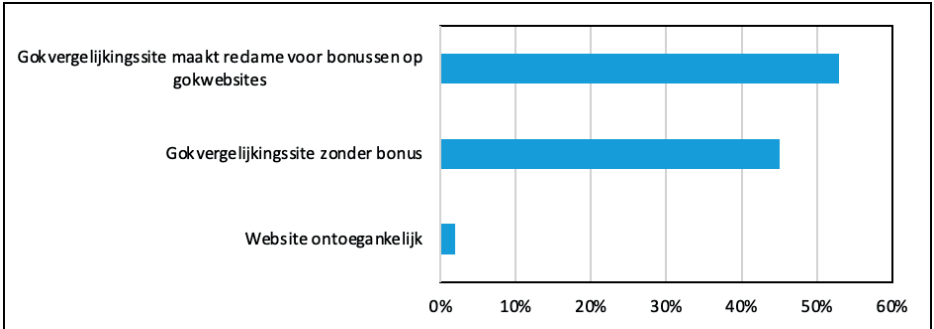
77 Twee websites die op het strafbankje zitten waren ontoegankelijk of waren geclassificeerd als ware geen kansspelwebsite.

78 Zie bijlage 3 voor de sites en genoemde kenmerken.

4.9 Kenmerken vergelijkingssites

In het onderstaande wordt een aantal gegevens weergegeven met betrekking tot bonussen op vergelijkingssites. Vergelijkingssites die consumenten doorverwijzen naar kansspelwebsites adverteren in veel gevallen ook al met de bonus die op deze kansspelsites wordt aangeboden. In figuur 4.21 is te zien dat meer dan de helft van de vergelijkingssites reclame maakt voor bonussen. Er zijn aanzienlijk meer vergelijkingssites zonder bonus dan kansspelwebsites die geen bonus aanbieden. Het is aannemelijk dat deze vergelijkingssites zonder bonus wel naar kansspelwebsites doorverwijzen die bonus aanbieden.

Figuur 4.21 Bonus (n=51)



In onderstaande tabel is weergegeven op welke manier deze doorverwijzingen van bonus plaatsvinden. Zo blijkt dat dit voornamelijk via advertenties naast of tussen de hoofdtekst gebeurt of via hyperlinks in de hoofdtekst, beide ruim dertig procent.

Tabel 4.17: Bonusverwijzingen naar vergelijkingssites (n=51)

	Aantal	Percentage
Via hyperlinks in de hoofdtekst	17	33%
Via advertenties (banners) naast/tussen de hoofdtekst	17	33%
Via pop-ups	2	4%
Geen verwijzingen	25	49%
Website ontoegankelijk	1	2%

In de volgende tabel gaat het niet om de bonus, maar om de doorverwijzingen naar kansspelwebsites. Hieruit valt op te maken dat het merendeel (84 procent) doorverwijst naar een kanspelsite via een hyperlink.

■ **Tabel 4.18:** Verwijzingen naar kansspelwebsites (n=51)

	Aantal	Percentage
Via hyperlinks in de hoofdtekst	43	84%
Via advertenties (banners) naast/tussen de hoofdtekst	23	45%
Via pop-ups	2	4%
Geen verwijzingen	1	2%
Website ontoegankelijk	1	2%

Telegramgroepen

Vanwege het feit dat in interviews het gebruik van Telegramgroepen herhaaldelijk werd genoemd, als medium waar gesproken wordt over deelname aan illegale kansspelen -zowel in shishalounges als online- zijn onze onderzoekers ook een aantal groepen gaan volgen. Telegram is een applicatie die vergelijkbaar is met Whatsapp met uitgebreidere social-mediafunctionaliteiten. Op Telegram zitten gesloten en open groepen waar -ook- illegale activiteiten plaatsvinden. Sites die eenvoudig zijn te vinden, zijn bijvoorbeeld sites die nepgeld verkopen, snus verkopen (een soort tabak) of die de mogelijkheid bieden om afspraken te maken voor prostitutie. Er zijn echter ook groepen waarbij deelnemers elkaar goktips geven, bijvoorbeeld voor Toto, of Unibet. Van iedere spelvorm zijn tips te vinden, bijvoorbeeld voor het spel roulette. Er zijn ook groepen die weliswaar legaal zijn, maar waar illegale activiteiten worden besproken. Een aantal van deze groepen is door de onderzoekers gevolgd. Wat opviel is dat er bij het gokken vaak ook genotsmiddelen worden gebruikt. Er wordt veel cannabis gebruikt, dit blijkt bijvoorbeeld uit het sturen van foto's van joints, maar ook uit de teksten van de gebruikers van deze groepen. Daarnaast wordt veel over en weer gescholden. Als het gaat om illegale kansspelen, is bij open groepen sprake van één of meer moderators. Op het moment dat over illegale gokactiviteiten wordt gesproken, wordt het desbetreffende account verwijderd. Onze onderzoekers hebben foto's kunnen maken van de gesprekken die wijzen op illegale kansspelen. Als over illegale kansspelen wordt gesproken gaat het veelal over shishalounges, waar gegokt wordt. In de groep waar Tototipswordne gegevens, wordt veel gesproken over kansspelverslaving, maar ook over andere vormen van verslaving zoals blowen. Sommigen verlaten een tijdje de groep, om later terug te keren. Als zij terugkomen geven zij aan dat ze erg verslaafd zijn. De personen die veel spreken over vormen van illegaal gokken, spreken ook veel over gokverslaving. Zij erkennen dat ze problemen hebben met gokken.

A: Bericht:

Ben huis uit gegooïd

B: Antwoord:

Hoe dan?

A: Deze man is echt verslaafd

B: Hvl schuld?

A: Uit huis enz

Gokverslaving is echt erg man

Er wordt veel gesproken over illegale buitenlandse gokwebsites waarbij ze betalen in cryptocurrencies.

Bericht:

Kan je toch gewoon illegaal bitcoin casino doen

Met sports

Via een eenvoudige Google search in februari 2021 komen we uit bij de volgende lijst aan websites die op dat moment gokken via cryptocurrency/bitcoin mogelijk maken:

Bitstarz, 7bit, cafe casino, mBit, Casino, Cloudbet, Red dDog, Super Slots, Slots Empire, Bovada, Ignition.

Er komen ook minderjarigen in de groep. Dit valt op omdat zij aangeven naar school te moeten. Een jongen geeft aan dat hij de bankrekening van zijn moeder heeft geplunderd om te kunnen gokken.

Bericht:

Weet iemand een plek waar ik toto kan zetten voor onder 18 jaar

Antwoord:

Den Haag

Reactie:

Aai thx

In de groepen waar tips over sportwedstrijden worden gegeven, lijken de meeste deelnemers mannen te zijn. We hebben in de groepen ook tips gezien waarbij spelers elkaar wijzen op een matchfixer.

Een deelnemer aan de groep zegt: Wie interesse heeft in matchfixing kan me berichten

Hoewel op de groepen de berichtgeving de hele dag door gaat, neemt de berichtgeving na werktijd toe. Ook midden in de nacht.

4.10 Resume

In dit hoofdstuk is het online aanbod van kansspelfaciliteiten geïnventariseerd op basis van 1) data traffic en 2) handmatige analyse van de kenmerken van bijna achthonderd kansspel(-gerelateerde) websites die relevant kunnen zijn voor de Nederlandse kansspelmarkt. Goed om hierbij op te merken dat het online onderzoek heeft plaatsgevonden één week voordat de kansspelmarkten in Nederland ‘opengingen’ voor aanbieders van online kansspelproducten tot drie weken daarna (oktober 2021).

Uit de analyse van de data traffic blijkt dat de top-10 websites van de kansspelgerelateerde sites goed is voor 92 procent van alle data traffic vanuit Nederland. De legale kansspelaanbieders Nederlandse Loterij en Postcodeloterij hebben de meeste Nederlandse bezoekers. De ‘illegale’ kansspelwebsite Unibet heeft eveneens een – relatief – een groot aandeel. Andere illegale kansspelwebsites, die in verhouding een stuk minder bezoekers trekken, zijn bijvoorbeeld bwin.com, verajohn.com, casumo.com en energycasino.com. Laatste genoemde websites trekken nog wel genoeg bezoekers om een rol van betekenis te spelen op Nederlandse kansspelmarkt.

Er wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen kansspelsites, doorverwijzingssites en informatiesites. Bezoekers van kansspelsites blijven langer op de site, komen vaker terug en er zijn meer onderlinge verwijzingen naar andere kansspelsites in vergelijking met de andere typen kansspelgerelateerde websites. Ten tijde van dit onderzoek mocht alleen Toto reclame maken voor een kansspelsite. De sites moeten het hebben van hun naamsbekendheid. Grote ‘namen’ zijn Fruityreels, Betway en Unibet. Ook onderlinge verwijzingen kunnen bezoekers trekken. Sommige eigenaren hebben meerdere sites die onderling naar elkaar verwijzen, zoals 888casinogroep. Een ander kanaal waarlangs bezoekers op kansspelsites kunnen komen zijn pornosites.

Doorverwijzingssites verwijzen naar kansspelsites en zijn in feite een reclamezuil daarvoor. Een kwart van alle data traffic naar de kansspelsites komt via dergelijke doorverwijzingssites. Nederlandseloterij.nl is de grootste doorverwijzingssites voor Nederland. Er zijn geen/nauwelijks internationale websites die doorverwijzen naar de Nederlandse kansspelsites. Qua waarde zijn Onlinecasino.nl en Casinoscout.nl de grootste doorverwijzingssites voor de Nederlandse traffic naar kansspelsites.

De informatiesites zijn qua data traffic verwaarloosbaar als bron voor het leiden naar kansspelsites.

Om te bepalen wat de waarde is van het verkeer dat naar een website komt worden normaliter de uitgaven aan (Google) advertenties gebruikt (‘paid traffic’). De bedragen die eigenaren van websites betalen verschillen per specifieke zoekterm (AdWord), en die bedragen verschillen weer per land. Door de bedragen met het totale traffic te vermenigvuldigen kan een schatting van de waarde van de traffic worden gemaakt. Vanwege de restricties op het adverteren via Google door kansspelsites zijn de schattingen gebaseerd op kleine aandelen en minder betrouwbaar. De bedragen die betaald worden per bezoeker (\$/paid visitor) kunnen erg verschillen per kansspelsite, hierdoor kunnen sites met een groot volume toch op een relatief lage waarde uitkomen. De totale schatting van de grote kansspelsites kwam neer op een bedrag van zo’n 250 miljoen euro per jaar. Bij Unibet was de waarde van de traffic het grootst met een bedrag van ruim 170 miljoen euro. Opmerkelijk is dat de enige legale websites

toto.nl en postcodeloterij.nl in financieel opzicht een kleine rol spelen, respectievelijk 27 en 9 miljoen euro. Daarnaast is het opvallend dat het verschil tussen Unibet en andere illegale kansspelwebsites zo groot is.

Uit de nadere analyse naar de kenmerken van de drie onderscheiden kansspelgerelateerde websites zijn verschillende kenmerken bekeken. Een aantal kenmerken van kansspelwebsites kunnen een indicatie zijn voor het richten op de Nederlandse markt of het hebben van een illegaal karakter (zie tabel 3.19). Het is opvallend dat deze percentages relatief laag zijn, aangezien deze website wel toegankelijk zijn vanaf een Nederlands IP-adres. Afwezigheid van deze indicatoren wil dus niet zeggen dat de aanbieder zich niet richt op Nederlandse consumenten. Concluderend kan gesteld worden dat kansspelwebsites over het algemeen geen zichtbare aanpassingen doen voor de Nederlandse consument, maar ze wel toelaten.

Indicatoren die wijzen op richten op Nederlandse consumenten naar kansspelwebsite:

Kenmerk	%
Nederlandse taal by default aangeboden	5%
IDeal	3%
Soft block	9%
IDIN	11%
Geen kansspelvergunning	15%
Strafbankje	10%

Wat betreft verantwoord kansspelen heeft een klein onderdeel van de kansspelwebsites hier niks over vermeld staan (9 procent) of alleen staan dat de minimumleeftijd achttien jaar is (5 procent). Dat wil dus zeggen dat ondanks het illegale karakter van de websites op de Nederlandse markt, het grootste deel van de kansspelwebsites (86 procent) consumenten waarschuwt voor kansspelverslaving en wijzen op verantwoord spelen. De illegale kansspelsites onderscheiden zich met andere woorden weinig van de vergunde bedrijven. Beiden volgen het beleid met betrekking tot verantwoord spelen.

Veel sites bieden diverse kansspelspelen aan. Met name fruitmachines en casinospelen komen veel voor op de kansspelsites. Ongeveer twee derde van de kansspelsites maakt gebruik van speciale acties (bonussen/spins) om nieuwe bezoekers te krijgen. Dat gebeurt via banners en/of hyperlinks. Het grootste deel van de bonussen ligt onder de driehonderd euro en onder de tweehonderd euro voor de spins.

De betaalmethoden zijn erg divers. Meest gebruikte methoden zijn via de Creditcard, Skrill en Paysafecard. Illegale kansspelsites maken ook gebruik van faciliteiten van gevestigde banken. Bij een vijfde van de gevonden kansspelsites is het mogelijk om zonder verdere identificatie te spelen. Op het grootste deel van de websites stond vermeld wat voor kansspellicentie het heeft en uit welk land. Zo blijkt dat 85,5 procent van de kansspelwebsites een vergunning hebben en dat deze voornamelijk afkomstig zijn uit Malta (68,6 procent) en Curaçao (11,6 procent). Zes procent van de kansspelsites heeft een softblock, dat wil zeggen dat ze vanuit

Nederland via een omweg benaderbaar zijn. De hardblocks (niet benaderbaar) zijn uit de analyse gelaten omdat het niet zeker was of het om kansspelsites ging en zo ja, welke. Tien procent van de gevonden kansspelsites zit 'op het strafbankje' van de Ksa wegens eerdere overtredingen van de wet. Mogelijk ontbreekt nog een aantal kansspelsites op het strafbankje, want overtredingen van de criteria van het prioriteringsbeleid zijn niet meegenomen. De websites leovegas.com, slotwolf.com, en unibet.eu zitten op het strafbankje van de Ksa. Ondanks dat deze websites een buitenlandse kansspelvergunning hebben, is uit de betaalmethode iDeal of de identificatiemethode IDIN af te leiden dat ze zich (ook) op de Nederlandse markt richten.

Twee derde van de vergelijkingssites maakt reclame voor bonussen op kansspelsites, voornamelijk via banners en/of hyperlinks. Op deze manier wordt er ook doorverwezen naar kansspelsites. Bijna alle vergelijkingssites verwijzen via hyperlinks naar kansspelsites. Over de informatiesites zijn geen verdere kenmerken geïnventariseerd dan hiervoor genoemd.

Bijlage 4.1 – Onderzoeksverantwoording

Om de relevante set van websites te identificeren hebben we eerst op basis van bestaande (kansspel)vergelijkingssites (zie tabel 1) een ‘startset’ van kansspelwebsites samengesteld. Om een zo groot mogelijke spreiding van kansspelwebsites te krijgen hebben we daarbij twee typen websites onderscheiden: casinowebsites en websites waar op sport kan worden gewed. In de praktijk lopen beide categorieën door elkaar.

■ **Tabel 1:** Vergelijkingssites die zijn gebruikt om de startset van kansspelwebsites samen te stellen⁷⁹

URL
https://www.casino-in.net/
https://bestecasinosinholland.com
https://sportkansspelen.eu/beste-kansspelsites-nederland
https://www.onlineroulettespin.com/online-kansspelsites
https://www.nederlandseonlinecasino.nl/beste-online-kansspelsites
https://www.onlinekansspelsites.nl/
https://www.onlinecasinokansspelen.nl/
https://www.kansspelsite.info/
https://bestecasinosinholland.com/
https://www.kansspelgids.nl/
https://www.kansspelsites-nederland.nl/
https://www.debestekansspelsite.nl/
https://sportkansspelen.eu/beste-kansspelsites-nederland/
https://www.live-casino.nl/beste-online-kansspelsites/
https://www.quora.com/What-is-best-betting-advice-site
https://onlinekansspelengids.com/
https://www.casinojager.nl/
https://www.onlinecasinoground.nl/

Op basis van de resultaten van de vergelijkingssites hebben we 61 casinowebsites en negen sportwebsites geïdentificeerd. De lijst van zeventig websites is in nul (0) opgenomen.

Om de startset van websites uit te breiden tot een longlist van (potentiële) kansspelwebsites die in Nederland worden aangeboden hebben we gebruik gemaakt van het dataplatform van

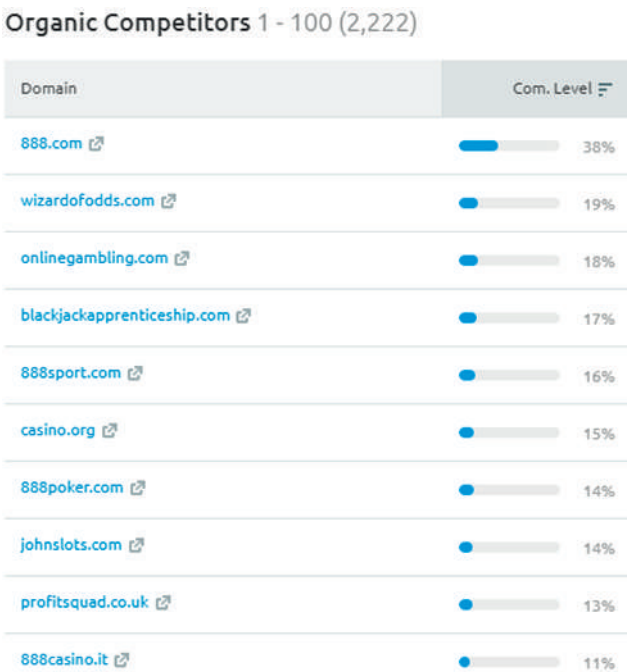
⁷⁹ Dit zijn de vergelijkingssites die in Nederland het meest zichtbaar zijn in Google (ze staan op de eerste pagina's van de zoekresultaten). Het ijkpunt is daarbij de start van dit onderzoek: december 2020.

SEMush.⁸⁰SEMrush is mondiaal een van de leidende leveranciers van webstatistics. Het bedrijf verzamelt dagelijks wereldwijd gegevens van miljarden websites.⁸¹

We hebben voor elk van de websites uit de startset in de database van SEMrush vergelijkbare websites geselecteerd. ‘Vergelijkbaarheid’ is door Semrush geoperationaliseerd als een (relatief) grote overlap in veelgebruikte zoektermen (‘organic search’) in Google. Voor de casinowebsite 888casino.com uit

Figuur 1 levert dit bijvoorbeeld de volgende resultaten op:

Figuur 1: Websites die het meest vergelijkbaar zijn met 888casino.com (in termen van organic search).
Bron: Semrush



Notabene: in de database van SEMrush staan meer dan 2.200 ‘organic competitors’ van 888casino.com vermeld. Figuur 1 laat alleen de top-10 zien. Een eerste iteratie op de startset van zeventig websites levert al meer dan 100.000 vergelijkbare websites op – dat wil zeggen websites die waarschijnlijk óók kansspelwebsites zijn (omdat ze op vergelijkbare zoektermen

⁸⁰ <https://www.semrush.com>

⁸¹ Volgens eigen opgave worden er dagelijks 17 miljard url’s gecrawled, en beschikt Semrush over een website met 20 miljard zoektermen en ruim 300 miljoen online advertenties.

worden gezocht). Om deze lijst in te perken hebben we twee criteria voor de eerste afbakening gebruikt:

- We selecteren ‘organic competitors’ die tenminste tien procent overlap in zoekwoorden hebben (‘Com.Level’ in figuur 1);
- We selecteren daarbinnen alleen websites waarvan minimaal twintigprocent van de bezoekers uit Nederland afkomstig is.⁸²

In de daaropvolgende iteraties hebben we, naast de twee eerdergenoemde criteria, twee aanvullende selectiecriteria toegevoegd:

- De website moet bepaalde steekwoorden in hoofdtekst op de homepage hebben staan;
- De website moet bepaalde steekwoorden in de footer van de site hebben staan.
- Om deze aanvullende criteria te gebruiken was het nodig om de homepages van alle websites uit de tussentijdse groslijsten automatisch binnen te halen (‘scrapen’) en te doorzoeken op de relevante steekwoorden.

We hebben de resultaten van dit volautomatische proces handmatig gevalideerd door steekproefsgewijs te controleren of er niet teveel valse positieven in de set zaten (dat wil zeggen websites die door het script als kansspelwebsites waren aangemerkt maar dat niet bleken te zijn). Op basis van de handmatige controle is de lijst met steekwoorden telkens verder aangescherpt (zie 0 voor de eindversie van de lijst). We hebben dit proces herhaald totdat in de steekproeven <5 procent valse positieven werden aangetroffen.⁸³

Dit leidde uiteindelijk tot een set van 2.863 (vermeende) kansspel gerelateerde websites. Hiervan beschikte SEMrush in 770 gevallen over gegevens over het aantal bezoekers. Dit is de kernset die we in het vervolg van het onderzoek hebben gebruikt (minus de negen websites die niet kansspelgerelateerd bleken te zijn). Van de resterende 2.087 kan gevoeglijk worden aangenomen dat het hier om websites met (zeer) kleine bezoekersaantallen gaat, omdat SEMrush ze anders wel automatisch had geclassificeerd.⁸⁴

Startset kansspelwebsites

Casino websites

- <https://www.21.com/en>
- <https://www.888casino.com/>
- <https://www.bcasino.com/>
- <https://www.betamo.com/>

82 In web analytics wordt de geografische herkomst van bezoekers gebaseerd op het IP-adres. Voor elk land zijn vaste IP-ranges bepaald. Als er een IP-adres uit deze range wordt gebruikt, bevindt de gebruiker zich in dat specifieke land. Een uitzondering vormen bezoekers die via een VPN-verbindingen werken. Die VPN-server kan in een ander land staan. Dan wordt dat land als herkomst gezien.

83 Uiteindelijk kwamen er nog 9 websites door de laatste schifting die achteraf niet kansspel gerelateerd bleken te zijn. Dat zijn er dus $9/770 = 1,2\%$ van de kernset.

84 Ze zijn nu alleen als ‘organic competitor’ aangeduid maar door Semrush niet verder beschreven.

- <https://www.betchan.com/>
- <https://www.betiton.com/>
- <https://www.betsafe.com/en>
- <https://casino.betway.com/>
- <https://www.bobcasino.com/>
- <https://www.boocasino.com/en>
- <https://www.boomcasino.com/en-NL/>
- <https://www.cashimashi.com/>
- <https://www.cashmio.com/>
- <https://www.casinoheroes.com/en/>
- <https://www.casinoeuro.com/>
- <https://www.casiplay.com/>
- <https://www.cookie-casino.nl/>
- <https://www.crazyfox.com/>
- <https://www.dunder.com/en>
- <https://eskimo.casino/nl/>
- <https://www.eurogrand.com/>
- <https://www.euslot.com/>
- <https://www.gate777.com/>
- <https://goslotty.com/en>
- <https://www.guts.com/en>
- <https://www.jellybeancasino.com/?lang=en>
- <https://www.justspin.com/>
- <https://www.karamba.com/>
- <https://www.kingbilly.com/>
- <http://www.klaver.casino/>
- <https://www.leovegas.com/en-row/>
- <https://luckydays.com/eu>
- <https://www.magicred.com/>
- <https://www.manekicasino.com/en>
- <https://www.megalotto-casino.nl/>
- <https://www.megaslot.com/>
- <https://www.mrgreen.com/>
- <https://www.mrplay.com/>
- <https://www.n1casino.com/>
- <https://www.neonvegas.com/en>
- <https://www.nitrocasino.com/en>
- <https://omnislots.com/>
- <https://frankcasino.com/en/>
- <https://www.playojo.com/eng/>
- <https://www.premierlivecasino.com/>
- <https://www.prontocasino.com/>

- <https://www.rocketcasino.com/>
- <https://www.royalpanda.com/>
- <https://scatters.com/en/>
- <https://www.simplecasino.com/en/>
- <https://www.slotsmillion.com/en/>
- <https://www.slotwolf.com/>
- <https://www.speedycasino.com/en/>
- <https://www.spinia.com/>
- <https://www.casinosuperlines.net/?lang=en>
- <https://www.tradacasino.com/>
- <https://www.turbocasino.com/en/index>
- <https://www.turbovegas.com/>
- <https://www.unibet.eu/casino>
- <https://casino.verajohn.com/>
- <https://www.williamhill.com/>

Sport betting websites

- <https://www.bet90.com/>
- <https://www.betiton.com/>
- <https://www.betsafe.com/en/sportsbook>
- <https://sports.betway.com/en/sports>
- <https://www.fastbet.com/>
- <https://www.mrplay.com/sport/>
- <https://www.speedybet.com/en/>
- <https://www.unibet.eu/betting/sports/home>
- <https://sports.williamhill.com/betting/en-gb>

Steekwoorden automatische selectie kansspelsites

Tekst home page

{casi OR bet OR lot OR kansspel OR slot OR slots OR bonus OR gam* OR roulet* OR spel OR spin OR play OR gamb* OR blackj* OR black-j OR wed OR wedden OR poker OR luck OR jackp* OR bingo OR odd OR gold OR kans OR fruitauto OR money OR bookies OR sports-bet OR fruitkast OR fruitmachine OR fruit-machine OR puntoban OR kaart OR geldwin OR eenentwi* OR geldlot OR sportbet}

Tekst footer

{OR Cyprus OR Malta OR Gibraltar OR Curacao} NOT {vakantie OR bestemming OR travel}

Bijlage 4.2 - Steekwoorden automatische selectie kansspelsites

Tekst home page

{casi OR bet OR lot OR kansspel OR slot OR slots OR bonus OR gam* OR roulet* OR spel OR spin OR play OR gamb* OR blackj* OR black-j OR wed OR wedden OR poker OR luck OR jackp* OR bingo OR odd OR gold OR kans OR fruitauto OR money OR bookies OR sportsbet OR fruitkast OR fruitmachine OR fruit-machine OR puntoban OR kaart OR geldwin OR eenentwi* OR geldlot OR sportbet}

Tekst footer

{OR Cyprus OR Malta OR Gibraltar OR Curacao} NOT {vakantie OR bestemming OR travel}

Bijlage 4.3 - Kenmerken websites met relatief Nederlandse markt

Betaalmethode iDeal

Website
https://sport.toto.nl/
https://www.casino777.be/en/
https://www.uniquecasino.com/en/
https://www.machancecasino.com/en/
https://www.bet777.be/en/
https://www.slotwolf.com/
https://www.uniquecasinovip.com/en/

Kansspelwebsites met soft geoblock

Website
https://www.fruityreels.com/
https://www.onecasino.com/
https://omnislots.com/en-int/
https://www.casino777.be/en/
https://www.playsunny.com/
https://en.ggpoker.com/
https://www.boomcasino.com/en-NL/
https://www.bet777.be/en/
https://www.betfred.com/
https://www.10bet.com/sports/
https://sportsbet.io/sports
https://www.myjackpotcasino.com/
https://winbet.bg/en/casino/casino-all
https://www.coolbet.com/en/poker
https://secure.3gratorama.com/#/lobby?affToken=1&insertInto=0&lang=en&signUpStep=1

Website

<https://www.unibet.eu/>

<https://sport.toto.nl/>

<https://www.leovegas.com/en-row/>

<https://www.videoslots.com/>

<https://www.karamba.com/?>

<https://www.jackiejackpot.com/?>

<https://www.betiton.com/>

<https://www.barbadoscasino.com/?>

<https://www.spinit.com/en-eu>

<https://www.extrapel.com/>

<https://www.playclub.com/>

<https://casiplay.com/>

<https://www.sloty.com/en-eu>

<https://www.luckland.com/?>

<https://www.magicred.com/?>

<https://www.winnersmagic.com/?>

<https://www.mrplay.com/casino/>

<https://www.royalpanda.com/en>

<https://www.wildslots.com/?>

<https://www.vikingslots.com/?>

<https://www.kingcasino.com>

<https://www.fortunejackpots.com/?>

<https://www.playfrank.com/en>

<https://www.digibet.com/?>

<https://www.spinshake.com>

Kansspelwebsites zonder vergunning

Website

https://betsball.com/Default.aspx
https://random-spin.com/
https://www.pokerstars.net/
https://www.euro-jackpot.net/en/
https://en-gb.napoleongames.be/?_ga=2.205262352.1669667134.1623333951-1323859655.1623333951
https://www.coolcat-casino.com/
https://www.goldeneuro.com/en/
https://www.royalcecasino.com/
https://www.spinupcasino.com/?lang=en
https://www.casino777.ch/en/
https://sportsbetting.ag/
https://www.betsafe.lt/en
https://betshop.com/sports
https://www.wildcasino.ag/
https://parimatch.com/
https://www.stargames.com/en/
https://www.noaccountcasino.se/sv
https://www.kansspelkast24.nl/
https://www.gametwist.com/en/
https://grandevegascasino.com/
https://www.bingomania.com/
https://davincisgold.com/
https://www.silveroakcasino.com/
https://domgame.com/
http://fightodds.io
https://www.thevirtualcasino.com
http://www.kansspelweb.nl
https://www.timessquarecasino.com/?lang=en

Kansspelwebsites die 'op het strafbankje' van de Ksa zitten

Website
http://unibetcommunity.com/
https://www.euslot.com/
https://www.unibet.eu/
https://www.leovegas.com/en-row/
https://sports.bwin.com/en/sports
https://sports.williamhill.com/betting/en-gb
https://www.williamhill.com/#!/
https://www.mrgreen.com/an/
https://www.casumo.com/en/
https://www.betamo.com/
https://www.bet-at-home.com/
https://eur.pokerstarscasino.eu/
https://www.spinia.com/
https://www.bobcasino.com/
https://www.n1casino.com/
https://www.manekicasino.com/en
https://luckydays.com/eu
https://www.cookiecasino.com/
https://www.slotwolf.com/
https://www.21.co.uk/
https://www.pinkcasino.co.uk/
https://www.live.casino/
https://www.fulltilt.eu/
https://www.foxygames.com
https://www.mrgreen.com/an/
https://www.avalon78.com/
https://www.casino.com/forbidden/

Nederlandse bevolking en illegale kansspelen

5

In dit hoofdstuk gaan we nader in op illegale kansspelen. Uit het literatuurhoofdstuk blijkt dat in 2009 en recent in 2021 een bevolkingsonderzoek heeft plaatsgevonden naar illegaal gokken. In die onderzoeken, uitgevoerd door respectievelijk Regioplan en Intra-val, is gevraagd of en zo ja met welke producten Nederlanders gokken. In onderhavig onderzoek is ervoor gekozen om eveneens een grootschalig bevolkingsonderzoek uit te voeren. De dataverzameling is uitgevoerd door marktonderzoeksbureau Ipsos.⁸⁵ In dit hoofdstuk gaan we in op de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Een korte beschrijving van de opzet en uitvoering van het onderzoek komt eerst aan bod, gevolgd door de algemene gegevens van de respondenten en de verschillende vormen van illegale kansspelen. We besteden aandacht aan profielen van (il)legale gokkers. We besluiten met een resume van de belangrijkste bevindingen van dit deel van het onderzoek.

5.1 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Ipsos heeft voor de dataverzameling gebruikgemaakt van hun onderzoekspanel. De respondenten zijn achttien jaar en ouder en hebben via internet (CAWI) de vragenlijst ingevuld.⁸⁶ De vragenlijst is vanwege vergelijkingsmogelijkheden deels geïnspireerd door de vragen die Regioplan in 2009 heeft laten stellen en deels aangepast aan de huidige tijd.

⁸⁵ Met dank aan Marierose van Dooren en Sjoerd van Heck. De analyses zijn gedaan door Juno van Esseveldt van Bureau Beke.

⁸⁶ Ipsos besteedt veel tijd aan de kwaliteit van het onderzoekspanel. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de maatregelen die de kwaliteit en betrouwbaarheid van de resultaten moeten waarborgen.

De respondenten hebben een incentive (bonuspunten) ontvangen van Ipsos. Zoals eerder gezegd is de markt voor aanbieders van online kansspelen per 1 oktober 2021 opengegaan. Aanbieders die geen vergunning hadden, mochten hun site niet meer openstellen voor de Nederlandse markt. Klanten konden nog wel hun wallet leegmaken. De Ksa zou van 1 november 2021 gaan handhaven. Het bevolkingsonderzoek heeft vanwege allerlei COVID-maatregelen in de periode eind september-begin oktober 2021 moeten plaatsvinden. Hiermee hebben we dus in een soort overgangperiode het onderzoek uitgevoerd.⁸⁷

De vragen over het gokgedrag hebben grotendeels betrekking op ‘de afgelopen vier weken’. Dit wil zeggen dat de onderzoeksresultaten deels betrekking hebben op de periode voorafgaand aan het openstellen van de online kansspelenmarkt. In het bevolkingsonderzoek worden hierover vragen gesteld, naast andere gokmodaliteiten.

De bruto steekproef is uitgezet op basis van geslacht, leeftijd, opleiding en regio. Bij het trekken van de bruto steekproef is uitgegaan van de doelgroep gevormd door particuliere burgers zoals deze is opgegeven door de MOA Gouden Standaard. Het netto aantal respondenten is 15.011.⁸⁸ Het sample is individueel gewogen op leeftijd, geslacht, opleiding en regio en vervolgens samengevoegd in één weegvariabele.⁸⁹

Na afsluiting van het veldwerk is het bestand geschoond door middel van check op legitimiteit van de codes en consistentie. Bij het schonen van de data zijn ook (waar nodig) kwaliteitscontroles uitgevoerd.

5.2 Algemene gegevens bevolkingsonderzoek

Een aantal vragen die de respondenten hebben beantwoord, zijn van algemene strekking. Deze gegevens komen in deze paragraaf aan de orde en zullen later gebruikt worden om bij de (il)legale kansspelproducten een profiel te schetsen van de mensen die daarvan gebruik hebben gemaakt.

87 We wilden het onderzoek laten uitvoeren in een periode waarin er geen COVID-maatregelen van kracht waren (lockdown), te weten eind september zodat de periode van vier weken dus voor de opstelling van de markt lag. Dat is vanwege de omvang van het onderzoek niet helemaal gelukt. De ‘schade’ lijkt mee te vallen. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat slechts 7 respondenten gebruik hebben gemaakt van de ‘nieuwe’ aanbieders.

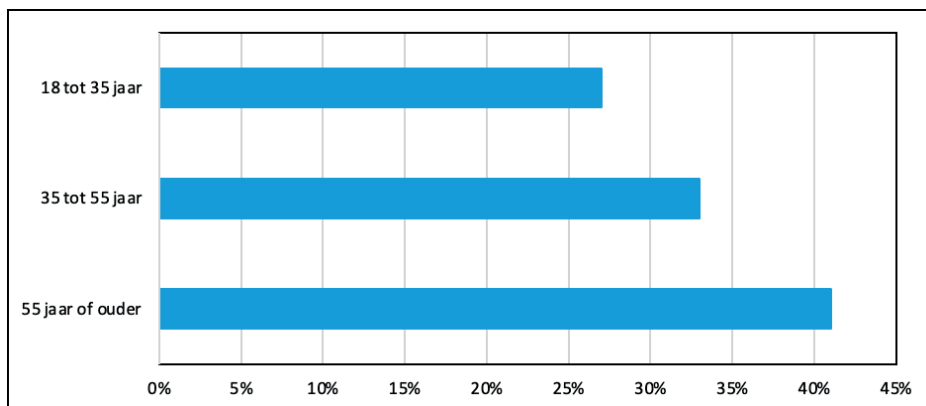
88 Op verzoek heeft Ipsos bekeken of de ‘afvallers’ afwijken van de groep die de vragenlijst wel heeft ingevuld (netto steekproef). In bijlage in staan de gegevens, waaruit – kort gezegd – blijkt dat er vrijwel geen (grote) verschillen zijn tussen de ‘afvallers’ en de ‘volhouders’.

89 De minimale weegfactor is 0,45 en de maximale weegfactor is 2,16. De wegefficiëntie is 91,3%. Statistische toetsen op significantie zijn alleen toegestaan op ongewogen data. Om die reden zullen er geen significantietoetsen worden gepresenteerd. De resultaten in dit bestand betreffen gewogen data, tenzij anders is aangegeven.

Conform de samenstelling van de Nederlandse bevolking is de helft van de respondenten man (50 procent) en vrouw (49 procent)⁹⁰. Een deel van de respondenten wilde geen antwoord op deze vraag geven.

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 49,7 jaar, met een minimale leeftijd van achttien jaar en een maximale leeftijd van 99⁹¹. De grootste groep respondenten zit in de leeftijdscategorie van 55 jaar en ouder (figuur 5.1).

■ **Figuur 5.1:** Leeftijdscategorie (n=15.011)

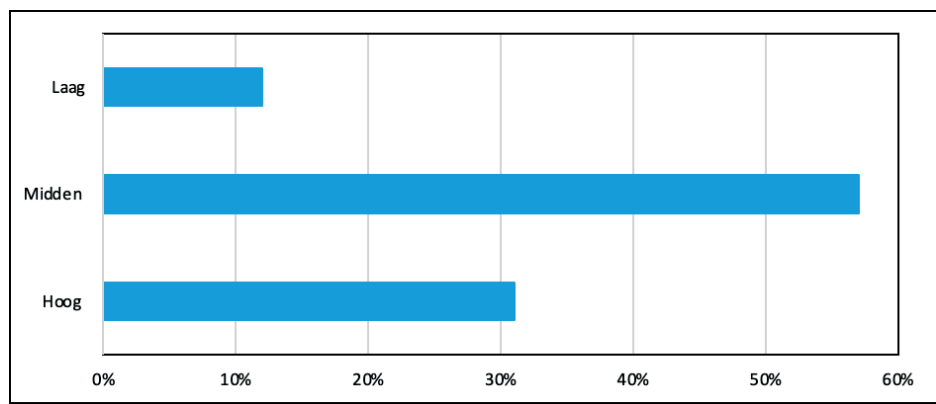


Wat betreft opleidingsniveau heeft meer dan de helft een middelbare opleiding afgemaakt (figuur 5.2), zoals mavo/havo/vwo of mbo. Ongeveer een derde heeft een hogere opleiding gevolgd (hbo/wo) en de rest een lagere (basisonderwijs, lbo, vmbo kader- of beroepsonderwijs).

⁹⁰ Op 1 januari 2020 waren er op elke 100 vrouwen 99 mannen in Nederland, oftewel afgerond vijftig procent (cbs.nl).

⁹¹ De inwoners van Nederland zijn gemiddeld 42,3 jaar oud (cbs.nl). De gebruikte leeftijdsgroepen komen niet overeen met de leeftijdsgroepen van het CBS.

Figuur 5.2: Opleidingsniveau (n=15.011)⁹²



Ongeveer een op de zes respondenten (16 procent) komt uit een van de grote steden: Amsterdam, Rotterdam of Den Haag (tabel 5.1). De grootste groep respondenten woont in Noord- of Zuid-Holland (exclusief Amsterdam, Rotterdam of Den Haag). De kleinste groep (10 procent) woont in een van de drie noordelijke provincies.

Tabel 5.1: Regio (n=15.011)⁹³

	n	%
Het westen: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (exclusief een van de drie grote steden)	4424	29%
Het zuiden: Zeeland, Noord-Brabant en Limburg	3569	24%
Het oosten: Overijssel, Gelderland en Flevoland	3119	21%
Een van de drie grote steden of randgemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag	2399	16%
Het noorden: Groningen, Friesland en Drenthe	1500	10%
Totaal	15011	100%

Een behoorlijk deel van de respondenten (22 procent) heeft niet willen aangeven wat hun inkomen is (tabel 5.2). Van de groep die dat wel heeft gedaan zit de grootste groep tussen de een en twee keer modaal. Uitgezonderd tien procent van de respondenten die meer verdienen, zit de rest tussen modaal en minimum inkomen. Als we inzoomen op de die groep met de laagste inkomens dan heeft twintig procent van de respondenten een beneden modaal of minimum inkomen.

92 De gebruikte groepen voor opleidingsniveau komen, net als bij de leeftijdsgroepen, niet overeen met de gehanteerde groepen van het CBS.

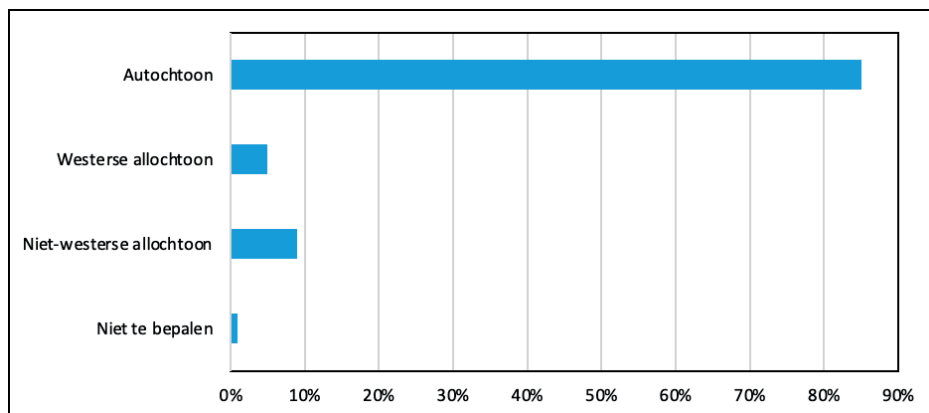
93 De gebruikte groepen voor de regio's zijn niet vergelijkbaar met de cijfers van het CBS.

■ **Tabel 5.2:** Bruto-inkomen huishouden (n=15.011)⁹⁴

	n	%
Minimum (minder dan 14.100 euro)	914	6%
Beneden modaal (14.100 -< 29.500 euro)	2156	14%
Bijna modaal (29.500 -< 36.500 euro)	1906	13%
Modaal (36.500 -< 43.500 euro)	2288	15%
Tussen 1 en 2 keer modaal (43.500 -< 73.000 euro)	2972	20%
Twee keer modaal (73.000 -< 87.100 euro)	771	5%
Meer dan twee keer modaal (87.100 euro of meer)	770	5%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	3234	22%
Totaal	15011	100%

We hebben de respondenten ook gevraagd naar het eigen geboorteland en het geboorteland van de ouders. Het overgrote deel van de respondenten (85 procent) is aan te merken als autochtoon (figuur 5.3). Hij/zij en de ouders zijn in Nederland geboren. Vijf procent is westers allochtoon. Dat wil zeggen dat de respondent een migratieachtergrond heeft uit een van de Europese landen, Noord-Amerika, Oceanië, Japan of Indonesië. Ongeveer een tiende van de respondenten heeft een migratieachtergrond uit een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika, Azië (exclusief Japan en Indonesië) of Turkije.⁹⁵

■ **Figuur 5.3:** Migratieachtergrond (n=15.011)



⁹⁴ Ook de inkomensverdeling is niet te vergelijken met de landelijke cijfers van het CBS.

⁹⁵ Volgens de cijfers van de Nederlandse bevolking is 74,5 procent autochtoon, 11 procent heeft een Westerse migratieachtergrond en 14,5 procent een niet-westerse migratieachtergrond (cbs.nl).

■ **Tabel 5.3:** Ooit meegespeeld met legale kansspelen (n=15.011)

	n	%
Staatsloterij	10890	73%
Postcodeloterij	8327	55%
Krasloten	6812	45%
Bankgiroloterij	4076	27%
Vriendenloterij	3968	26%
Lotto	3757	25%
Toto	2368	16%
Eurojackpot	1652	11%
Lucky Day	1026	7%
Miljoenenspel	937	6%

Tot slot is gevraagd of de respondenten ooit wel eens hebben meegedaan aan een of meer van de legale kansspelen. Bijna driekwart van de respondenten (73 procent) heeft ooit wel eens meegedaan met de Staatsloterij. Voor de Postcodeloterij is dit 55 procent en 45 procent heeft wel eens Krasloten gekocht. Een op de zes respondenten (16 procent) heeft ooit met de Toto meegedaan. Zie voor de overige legale kansspelen onderstaande tabel.

5.3 (Il)legale kansspelen

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende (il)legale kansspelen waarvan de respondenten konden aangeven of zij daar de afgelopen vier weken aan hebben meegedaan. Qua typen kansspelen onderscheiden wij 1) online sportweddenschappen 2) online casinospelen 3) offline sportweddenschappen 4) gokzuilen en 5) loterijen. Per kansspel wordt ingegaan op enkele karakteristieken (onder andere om welke kansspelen het gaat, hoeveel procent van de Nederlanders daar gebruik van maakt en via welk kanaal zij daaraan zijn begonnen) alsook op de kenmerken van de spelers zoals die in de vorige paragraaf zijn genoemd. Als eerste bepalen we wat de algemene gegevens zijn (zoals hiervoor beschreven) van de respondenten naar de verschillen typen illegale kansspelen.

5.3.1 Algemene gegevens en illegale kansspelen

Omwillen van de leesbaarheid beschrijven we de hoofdlijnen. We verwijzen daarvoor naar bijlage 4.4 waarin de algemene gegevens staan uitgesplitst naar de verschillende vormen van illegale kansspelen.

Geslacht

Overall nemen meer mannen dan vrouwen deel aan illegale kansspelen. Het percentage varieert van 52 (gokzuilen/computerterminals) tot 60 (voor online sportweddenschappen).

Leeftijd

De grootste groep mensen die illegaal gokt is tussen de achttien en 35 jaar. Ouderen (55 jaar of ouder) doen dat in veel mindere mate. Een uitzondering betreft de loterijen waar ruim een kwart van de illegale gokkers 55 jaar of ouder is.

Migratieachtergrond

Het overgrote deel van de illegale gokkers is in Nederland geboren en heeft geen migratieachtergrond (69 procent of meer). Naar verhouding doen respondenten met een niet-westerse migratieachtergrond minder mee met illegale loterijen (tussen 19 procent en 25 procent).

Opleidingsniveau

Meer dan de helft van de respondenten die gebruikmaakt van een illegaal kansspelaanbod heeft een middelbare opleiding afgerond. Bij de loterijen zien we dat er naar verhouding minder mensen zijn met een hoge opleiding.

Inkomen

Eer zijn geen noemenswaardige verschillen tussen inkomensniveaus en de verschillende illegale kansspelen. Het merendeel (36 procent of meer) van alle respondenten die illegaal gokt heeft een modaal inkomen. Ongeveer een derde (32 procent of meer) heeft een bovenmodaal inkomen.

Woonregio

Ook de onderscheiden woonregio's leveren weinig pregnante verschillen op als we naar de onderscheiden illegale kansspelen kijken. Ruim een kwart (27 procent of meer) woont in het westen en ruim een kwart (24 procent of meer) woont in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam.

Tijdstip gokken

Aan de respondenten is gevraagd op welk dagdeel zij de laatste keer gebruik hebben gemaakt van illegale kansspelen. Het grootste deel doet dan in de avonduren. Voor de gokzuilen en/of computerterminals is dat het laagste met 45 procent, de online casinospelen het hoogst (57 procent).

Alcohol

Ruim een derde van de respondenten (tussen de 32 en 39 procent) zegt alcohol te hebben genuttigd tijdens hun laatste spel. Deelnemers aan illegale loterijen vormen met 27 procent een uitzondering.

Drugs

Een vergelijkbaar beeld zien we bij het gebruik van drugs. Nu zeg tussen negentien en 25 procent dat te hebben gedaan tijdens hun laatste spel. Bij de illegale loterijdeelnemers is dat zestien procent.

5.3.2 Online sportweddenschappen

In totaal geven 840 respondenten (5,6 procent) aan in de afgelopen vier weken te hebben deelgenomen aan illegale online sportweddenschappen. Uit onderstaand overzicht blijkt dat het vooral om Unibet gaat (53 procent), gevolgd door de kleinere spelers als Bwin (20 procent) en Bet365 (18 procent). De aantallen en percentages tellen op tot boven de respectievelijk 840 en 100 omdat de respondenten meerdere mogelijkheden konden aankruisen.

■ **Tabel 5.4:** Online sportweddenschappen gespeeld via... (n=840)

	n	%
Unibet	447	53%
Bwin	165	20%
Bet365	151	18%
Pokerstarssports	121	14%
888	113	13%
Betway	100	12%
William Hill	92	11%
Betfair	90	11%
Mr Green	81	10%
Betsson	75	9%
Interwetten	65	8%
Anders	60	7%

Een groot deel van de respondenten geeft aan dat zij door vrienden/bekenden op de online sportweddenschappen zijn gekomen (43 procent; tabel 5.5). Een derde zegt het zelf te hebben ontdekt (35 procent). Een op de vijf is er door reclames toe gekomen.

■ **Tabel 5.5:** Via welk kanaal aan online sportweddenschappen begonnen (n=840)

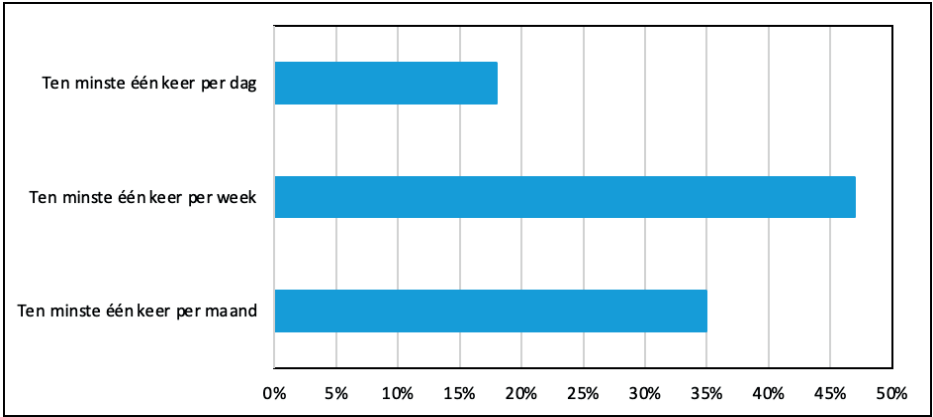
	n	%
Via vrienden/bekenden	359	43%
Zelf ontdekt	296	35%
Via advertenties of links op het internet	130	15%
Via advertenties, niet op het internet	40	5%
Via spelers bij een ander kansspel	11	1%
Anders	4	0%
Totaal	840	100%

We hebben de respondenten gevraagd hoe vaak zij de afgelopen vier weken hebben deelgenomen aan online sportweddenschappen. Bijna de helft (47 procent) zegt dat tenminste een keer per week te doen en een of de zeven doet dat dagelijks (18 procent; figuur 5.4). Ongeveer een derde doet tenminste een keer per maand mee aan online sportweddenschappen.

■ **Tabel 5.6:** Inzet laatste online sportweddenschappen (n=840)

	n	%
Tot 10 euro	180	21%
10 tot 50 euro	431	51%
50 tot 100 euro	187	22%
100 tot 200 euro	41	5%
200 euro of meer	1	0%
Totaal	840	100%

■ **Figuur 5.4:** Aantal deelnames aan online sportweddenschappen de afgelopen vier weken (n=840)



Over de ingezette bedragen zegt de helft van de respondenten dat dat tussen de tien en vijftig euro is (tabel 5.6). Voor iets minder dan een kwart is dat maximaal tien euro. De rest speelt met meer dan vijftig euro, waarbij een klein deel (5 procent) met bedrag tussen de honderd en tweehonderd speelt.

Intermezzo: gokker (27 jaar) – neemt deel aan online sportweddenschappen

Ik doe aan voetbalweddenschappen. Ik ben begonnen met Toto, bij Primera. Met jongens uit de klas (zestien jaar) ‘iets zetten’. Een euro, was heel wat. Toen kwam de mobiel en ben ik overgaan op Unibet. Dan hoef je geen belasting te betalen. Later via Bwin gespeeld. Voordeel is ook dat je ander soort betjes kunt maken (corners, kaarten, wie scoren). Vooral in Coronatijd heb ik op veel wedstrijden gegokt, want ik had weinig anders te doen. Sinds een half jaar doe

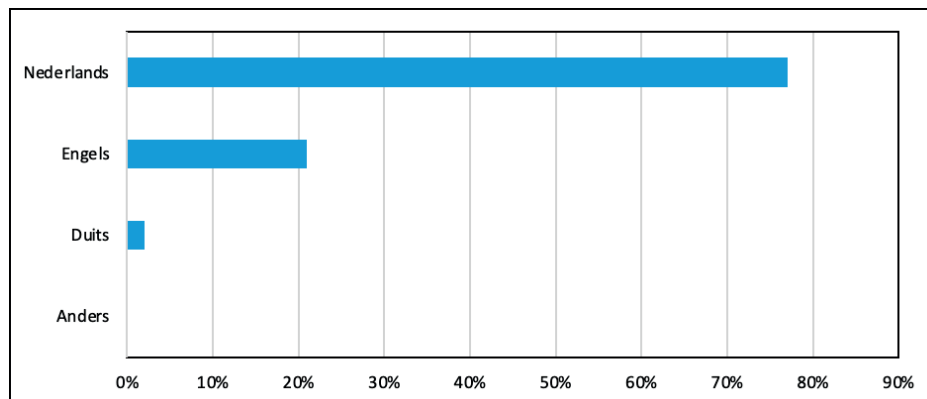
ik Toto. Ik had een keer zesduizend euro gewonnen bij Bwin. Ik had drie wedstrijden precies goed voorspeld. Ik moest geld overzetten naar mijn eigen rekening. En stel dat dat vaker gebeurt krijg ik misschien last met de Belasting. Daarom vind ik het veiliger om Toto te spelen.

Ik gok af en toe, maar stel een vriend wint wel iets dan wil ik ook wel weer gokken. Zo gaat dat. Ik heb veel contact hierover met vrienden, paar keer per dag: iemand nog betjes, wordt er dan in de app gevraagd? Je stuurt een foto wat je hebt gezet, en we reageren dan op elkaar. Vijf van de zes jongens uit de app doen gokken. Ik heb vrienden die iedere dag iets zetten. Ik kijk of er leuke wedstrijden zijn die ik zelf kan kijken. Als het niet loopt zoals ik hoopte word ik ook wel eens gefrustreerd. Je denkt dat je er wel van verstand van hebt, en als dat niet zo gaat, denk je: hoe kan dat? Het is ook iets van concurrentie naar vrienden: ik zal wel eens laten zien hoe het echt gaat. Helaas hebben vrienden vaker gelijk dan ik zelf. Sommige vrienden maken uitstapjes naar Darts en Paardensport. Heel veel Formule 1.

Vanavond is de Champions League. Ik leg vijf euro in. Ook zekerheidsbetje om de vijf euro terug te verdienen. Dan ga ik meer risico nemen, bijvoorbeeld op specifieke uitslagen. Zijn in de praktijk geen zekerheidsbetjes. Wekelijks kom ik op twintig euro die ik speel. In Coronatijd zat ik wel op de 200, toen ging het hard en dacht ik: oppassen! Stel het gaat goed dan win je het terug, maar dat gebeurt zelden. Soms heb ik bijna een groot bedrag gewonnen, maar net niet en dat motiveert wel om door te gaan. Via Unibet heb ik ook wel eens met bingo meege-daan. Daar heb ik vaker wel geld mee gewonnen. Hoogste bedrag was driehonderd euro. In het begin ging het als een trein. Ik dacht, zo maken ze me verslaafd. Ben er toen mee gestopt. Ik ben ook wel eens in een Casino geweest en spreek dan met mijn vrienden af hoeveel we gaan gokken. Daar houd ik me aan.

Het merendeel van de kanspelsites voert volgens de respondenten de Nederlandse taal (77 procent; figuur 5.5). Een op de vijf sites is in het Engels. Dit is een opmerkelijk resultaat aangezien uit de analyse van ruim zevenhonderd gok(gerelateerde) sites volgt (zie vorig hoofdstuk) dat er zeer weinig in het Nederlands zijn gesteld. Andere talen komen op enkele uitzondering na (Duits) vrijwel niet voor.

■ **Figuur 5.5:** Taal website laatste online sportweddenschap (n=840)



5.3.3 Online casinospelen

Bij de bespreking van de online casinospelen volgen we dezelfde onderwerpen als bij de online sportweddenschappen, met enkele vragen die betrekking hebben op het specifieke kansspel. Ook hier gaat het om illegale casinospelen, want ten tijde van dit onderzoek was we nog geen mogelijkheid om met dergelijke kansspelen legaal in Nederland mee te doen.

In totaal zeggen 843 respondenten (5,6 procent) in de afgelopen vier weken te hebben deelgenomen aan online casinospelen. Ook nu is aanbieder Unibet de grootste (38 procent), gevolgd door Pokerstar Casino (22 procent) en Bet365 (15 procent; tabel 5.7)

■ **Tabel 5.7:** Online casinospelen gespeeld via... (n=843)

	n	%
Unibet	323	38%
Pokerstars Casino	182	22%
Bet365	127	15%
Bwin	112	13%
Partycasino	104	12%
Betway	89	11%
LeoVegas	85	10%
William Hill	85	10%
Betsson	81	10%
Betfair	78	9%
Mr Green	74	9%
Anders	96	11%

De respondenten hebben aangeven met welke online casinospelen zij de afgelopen vier weken hebben meegedaan (tabel 5.8). Uit de gegeven antwoorden blijken de diverse spelen elkaar weinig te ontlopen. Het vaakst genoemd is roulette (33 procent); het minst genoemd is bingo (24 procent). Daartussenin zitten kansspelen als poker en blackjack.

■ **Tabel 5.8:** Welke online casinospelen in de afgelopen vier weken gespeeld (n=843)

	n	%
Roulette	282	33%
Fruitautomaat	264	31%
Poker	259	31%
Blackjack	256	30%
Gokkast	227	27%
Bingo	205	24%
Anders	6	1%

Intermezzo: Gokker (27 jaar), neemt deel aan Pokerstar

“Ik gokte via Pokerstars, sinds de nieuwe wet kan dat niet meer. Sindsdien heb ik dat niet meer gedaan. Pokeren vind ik leuk, tien jaar geleden of zo ben ik ermee begonnen. Ik heb nooit geweten dat ik illegaal bezig was. Ik had weinig geld op mijn account staan. Ik zou geen VPN gebruiken om bij Pokerstars te komen, want dat is mogelijk. Ben niet thuis in Nederlandse sites. De keren dat ik wat won, ging erg makkelijk: ik kreeg mijn geld, als ik wat won, meteen uitgekeerd.

Ik kwam op Pokerstars doordat ik professionele gokkers volgde die werden gesponsord door dat bedrijf. Ik speelde voorheen niet. Voor het eerst op tv gezien, niet via vrienden leren kennen. Ik ga dat ook eens doen, dacht ik; dat komt door de reclame. Ook met acties, zoals ‘zet honderd in en we doen er vijftig bij’. Daar heb ik wel op geklikt. Pokerstars is professioneel, het is de grootste site en dat geeft vertrouwen. Daar durf ik mijn geld op te zetten.

Ik speelde onregelmatig. Soms een half jaar fanatiek, soms een half jaar niets. Ik kan geen gemiddelden noemen, heb nu een half jaar niets gedaan. Voorheen speelde ik soms dagelijks. Het leuke aan het spel is het wiskundige, bluffen en mensen te slim af zijn. Ik wil het moeilijke van het spel leren. Dat je geld wint, soms, is mooi. Een dubbele bonus: snappen en geld krijgen. Ik legde per keer honderd euro in en speelde toernooitjes met vijf euro inzet per inzet. Soms twintig euro of vijftig euro. Als de honderd euro op was, was ik er klaar mee, maar dat lag ook aan de fase waarin ik op dat moment zat. Soms had ik de drang om meer geld in te zetten. Kan er wel fanatiek een half jaar mee bezig zijn. Speelde per dag vier tot zes uur... soms met een toernooi was dat wel zeven uur. Bij cash games kun je er makkelijker uitstappen dan met toernooitjes, want dan moet je eruit liggen voordat je kunt stoppen.

Met scherm ‘op zwart’ van Pokerstars en andere sites ben ik het niet mee eens. Nu is er veel meer reclame. Juist door reclame heb ik veel vaker drang om geld in te zetten. Ik zie bij de bushalte reclame en wil geld erop zetten. Het zal veel meer verslaving tweebrengen. Voorheen wist ik het niet dat het illegaal was, maar er werd veel minder reclame voor gemaakt.

Online gokken ken ik van een aantal vrienden, pokeren niet echt. Hoop mensen snappen het spel niet. Paar keer verliezen en dan denken ze: ik geef het op... dan maar een fruitautomaat. Naast poker heb ik online via Pokerstars ook roulette en blackjack gespeeld. Pokeren is leuker

in verband met de diepgang. Maar gewoon met je vrienden, voor de gezelligheid, even gokken met roulette... Is sneller en makkelijker dan pokeren. Dan hoef je niet na te denken.

Ik heb tientallen keren roulette en blackjack gespeeld. Soms ook met paardenraces gegokt. Maakt de race veel leuker. Al zet je er een tientje op....

Wat heeft tien jaar spelen je opgeleverd? Daar ben ik snel klaar mee: ver onder de 0. Vanaf mijn achttiende jaar doe ik dat en heb in totaal zo'n vier- tot zesduizend euro verloren. “

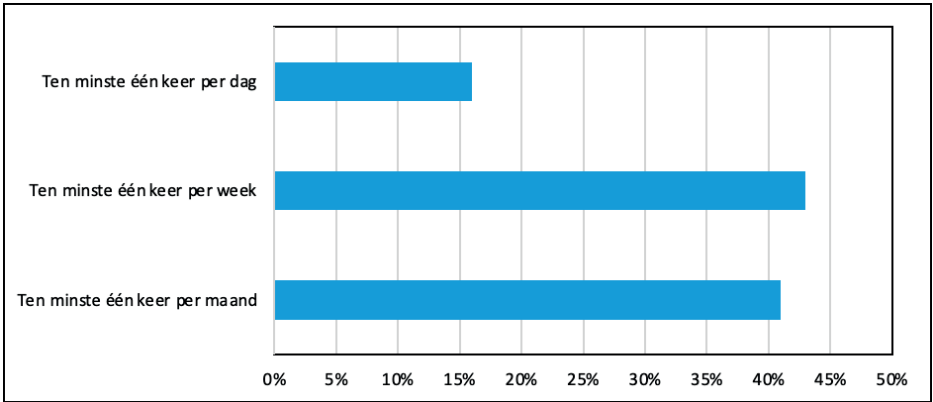
■ **Tabel 5.9:** Via welk kanaal aan online casinospelen begonnen (n=843)

	n	%
Zelf ontdekt	329	39%
Via vrienden/bekenden	310	37%
Via advertenties of links op het internet	128	15%
Via advertenties, niet op het internet	46	5%
Via spelers bij een ander kansspel	26	3%
Anders	4	0%
Totaal	843	100%

De meeste respondenten (39 procent) hebben de mogelijkheden van online casinospelen zelf ontdekt of via vrienden/kennissen (37 procent). De rest is er door advertenties op gekomen of via spelers bij een ander kansspel (tabel 5.9).

De vraag hoe vaak de respondenten deelnemen aan online casinospelen is als volgt te beantwoorden (figuur 5.6). Meer dan veertig procent doet het tenminste één keer per maand. Een vergelijkbaar percentage zegt tenminste één keer per week te spelen en ongeveer een op de zeven respondenten speelt tenminste één keer per dag.

■ **Figuur 5.6:** Aantal deelnames aan online casinospelen de afgelopen vier weken (n=843)



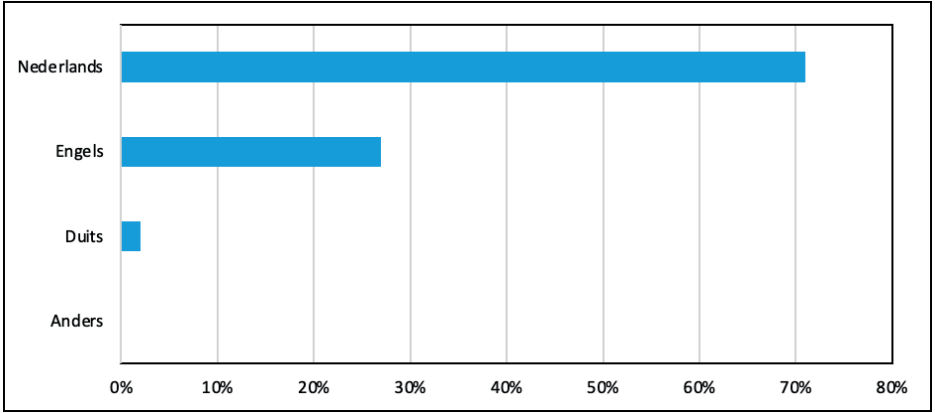
Bijna de helft van de respondenten (46 procent) legt bij het laatste online casinospel tien tot vijftig euro in (tabel 5.10). Voor een vijfde van de respondenten is dat maximaal tien euro. Een derde van de respondenten legt meer dan vijftig euro bij het laatste online casinospel (tot tweehonderd euro). Voor enkelen is dat meer dan tweehonderd euro.

Tabel 5.10: Inzet laatste online casinospel (n=843)

	n	%
Tot 10 euro	155	18%
10 tot 50 euro	389	46%
50 tot 100 euro	217	26%
100 tot 200 euro	69	8%
200 euro of meer	13	2%
Totaal	843	100%

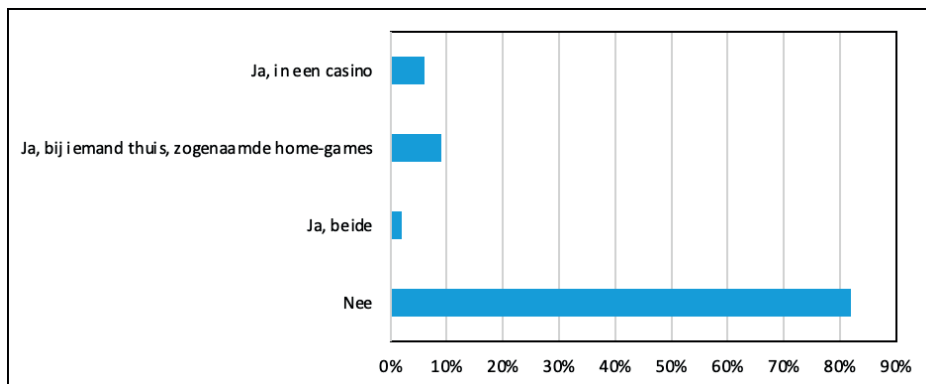
Bijna driekwart van de sites is in het Nederlands gesteld, een kwart in het Engels. Andere talen, behalve enkele Duitstalige sites, komen nauwelijks voor (figuur 5.7).

Figuur 5.7: Taal website laatste online casinospel (n=843)



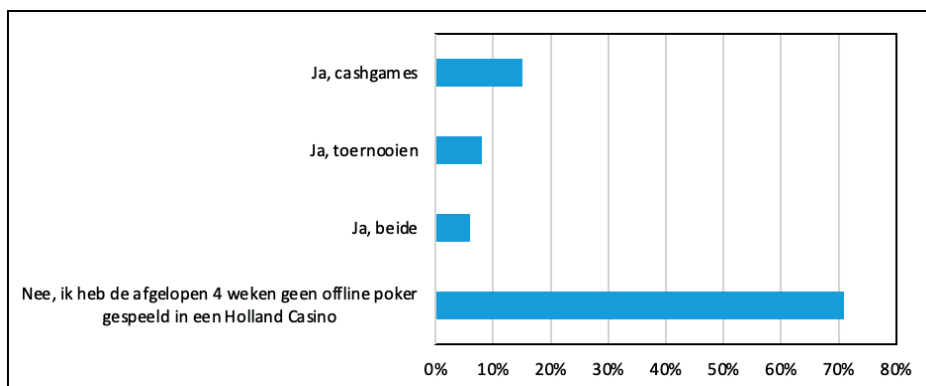
De respondenten hebben ook kunnen aangeven of ze ook wel eens offline poker hebben gespeeld (figuur 5.8). Het overgrote deel (82 procent) geeft hierop een ontkennend antwoord. De rest heeft in een casino en/of bij anderen thuis poker gespeeld.

■ **Figuur 5.8:** Ook offline poker gespeeld (n=15011)



Tot slot is gevraagd of de respondenten in de afgelopen vier weken poker hebben gespeeld in een Holland Casino en of zo bij Holland Casino ook online poker zouden spelen als dat zou worden aangeboden (figuur 5.9). Ruim een kwart (29 procent) heeft offline poker gespeeld in een Holland Casino (cashgames en/of toernooien).⁹⁶

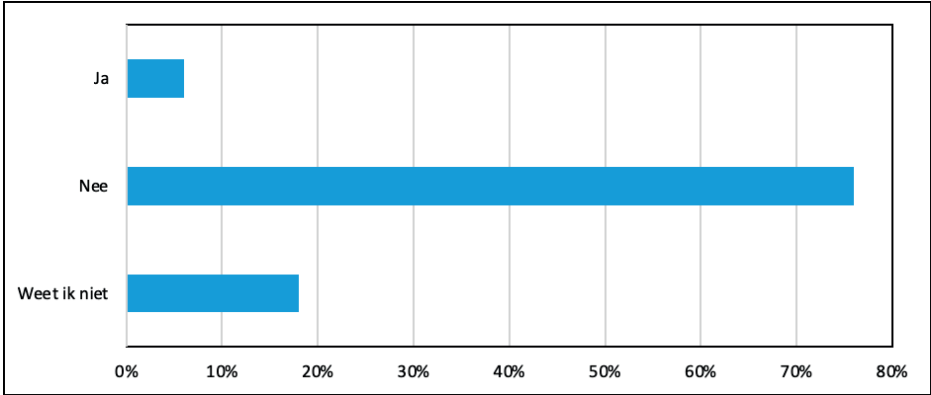
■ **Figuur 5.9:** In de afgelopen vier weken offline poker in een Holland Casino (n=1251)



Opvallend is dat slechts zes procent van de respondenten die online poker zouden spelen dat bij een Holland Casino zou doen als dat die mogelijkheid er zou zijn (figuur 5.10).

⁹⁶ 29% is de optelsom van alle 'ja's'. De overige 71% is dus 'Nee'. Vermoedelijk heeft dat te maken heeft met de term 'casino' versus 'Holland Casino'. Misschien dat respondenten wel poken in een casino, maar niet in een Holland Casino.

Figuur 5.10: Indien Holland Casino online poker zou aanbieden, zou u hier dan op spelen? (n=15011)



5.3.4 Offline sportweddenschappen

Naast de online kansspelen, kan er ook offline op sportwedstrijden worden gegokt. In totaal geven 797 respondenten (5,3 procent) aan in de afgelopen vier weken te hebben deelgenomen aan offline sportweddenschappen. In onderstaande tabel zijn verschillende locaties genoemd waar offline kan worden gegokt. Het merendeel (41 procent) dat (ook) te doen bij tabaks- en gemakszaken, gevolgd door sportverenigingen, koffie- en theehuizen.

Tabel 5.11: Offline sportweddenschappen gespeeld via... (n=797)

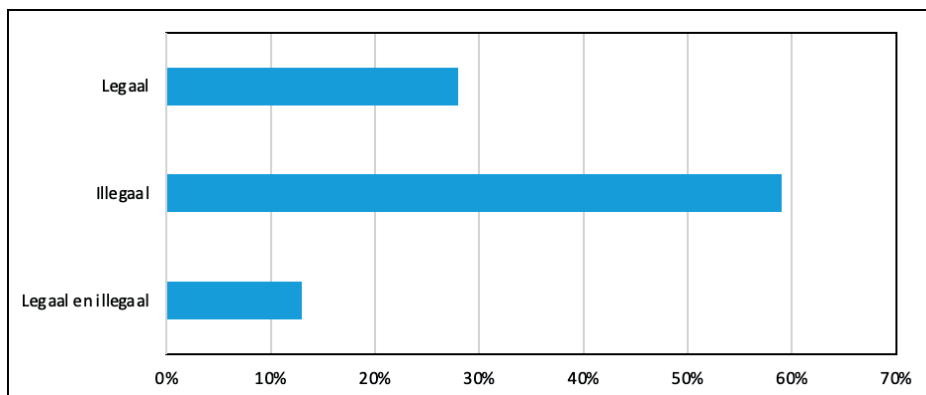
	n	%
Tabaks- en gemakszaken	327	41%
Sportverenigingen	196	25%
Koffie- en theehuizen	152	19%
Internetcafé	144	18%
Oud-Hollands bruin café	134	17%
Snackbar	132	17%
Anders ⁹⁷	45	6%

De tabaks- en gemakszaken zijn in principe legale verkooppunten. Zij hebben een contract met NLO voor de verkoop van kansspelproducten. Later wordt hierop nader ingegaan. Voor de bepaling van het deel van de respondenten dat illegaal gokt, moeten de tabaks- en gemaksza-

⁹⁷ Onder ‘anders’ valt onder andere de de offline sportweddenschappen die thuis worden afgesloten (n=31).

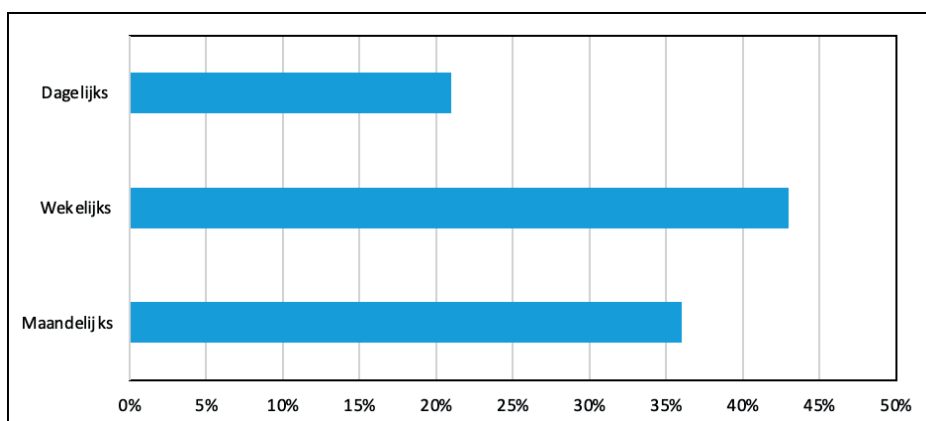
ken worden uitgesloten. In de figuur hieronder is onderscheid gemaakt tussen legaal, illegaal of een combinatie van beide. We rekenen de combinatie ook tot de categorie ‘illegaal’. Het gaat dan om de respondenten die naast de legale producten ook hebben deelgenomen aan illegale sportweddenschappen. Het blijkt dat ruim een kwart (28 procent) uitsluitend via de tabaks- en gemakzaken op sportwedstrijden hebben gewed. De prevalentie van de mensen die (ook) illegaal deelnemen aan offline sportweddenschappen 3,8 procent.

■ **Figuur 5.11:** Legaal of illegaal offline sportweddenschappen (n=797)



Bij de tabellen die we hierna presenteren gaan we uit van de groep die (ook) heeft deelgenomen aan illegale offline sportweddenschappen (n=572). Ongeveer een op de vijf respondenten neemt dagelijks deel aan offline sportweddenschappen (figuur 5.12). Ruim veertig procent doet dat wekelijks en voor de rest geldt dat ze dat elke maand doen.

■ **Figuur 5.12:** Aantal deelnames aan offline sportweddenschappen de afgelopen vier weken (n=572)



Voor het grootste deel van de respondenten (47 procent) is de inzet bij het laatste spel tussen de tien en vijftig euro geweest (tabel 5.12). Voor bijna een derde gaat het om bedragen tot tien euro. Een kwart van de respondenten legt tussen de vijftig en tweehonderd euro.

■ **Tabel 5.12:** Inzet laatste offline sportweddenschap (n=572)

	n	%
Tot 10 euro	164	29%
10 tot 50 euro	268	47%
50 tot 100 euro	97	17%
100 tot 200 euro	43	8%
200 euro of meer	0	0%
Totaal	572	100%

We hebben tot slot ook gevraagd hoeveel zijn bij hun laatste sportweddenschap hebben gewonnen (tabel 5.13). Een kwart heeft niets gewonnen. De grootste groep heeft een geldbedrag gewonnen tussen de tien en 25euro. Zeven procent heeft honderd euro of meer gewonnen.

■ **Tabel 5.13:** Winst laatste offline sportweddenschap (n=572)

	n	%
Niets gewonnen	151	26%
Tot 10 euro	85	15%
10 tot 25 euro	156	27%
25 tot 50 euro	81	14%
50 tot 100 euro	55	10%
100 tot 200 euro	37	6%
200 euro of meer	7	1%
Totaal	572	100%

5.3.5 Gokzuilen

In deze subparagraaf gaan we nader in op de zogenoemde gokzuilen. Een gokzuil is een computer waarmee een speler via een internetverbinding en speciale software op de uitslag van een sportwedstrijd kan gokken. In totaal geven 646 respondenten (4,3 procent) aan in de afgelopen vier weken te hebben deelgenomen aan spelen via gokzuilen. Hieronder staan de locaties waar de respondenten gebruik hebben gemaakt van een gokzuil. In beginsel is een gokzuil illegaal, maar uit de gegeven antwoorden blijken respondenten ook bij tabaks- en gemakszaken gebruik te hebben gemaakt van computers. We gaan ervan uit dat de respondenten online sportwed-

denschappen bedoelen (Toto) en die zijn legaal. Onder de antwoordcategorie ‘anders’ vallen onder andere computerterminals en gokzuilen in Holland Casino (n=45), die eveneens legaal zijn. Om de prevalentie van de kansspelen via illegale gokzuilen te bepalen hebben we de legale vormen ervan afgehaald, wat resulteert in de prevalentie van 3,4 procent van de respondenten. Deze respondenten hebben ofwel uitsluitend illegaal gegokt ofwel op illegale en legale wijze. De locaties staan hieronder, waarbij opvalt dat snackbars naar verhouding hoog scoren gevolgd. In 17 procent gaat het om koffie- en theehuizen (zie verder hoofdstuk 5).

■ **Tabel 5.14:** Locaties computerterminal of gokzuil gespeeld afgelopen vier weken (n=646)

	n	%
Tabaks- en gemakszaken	155	24%
Snackbar	149	23%
Sportverenigingen	118	18%
Oud-Hollands bruin café	111	17%
Koffie- en theehuizen	110	17%
Internetcafé	110	17%
Bij een offline pokerbijeenkomst	94	15%
Anders	71	11%

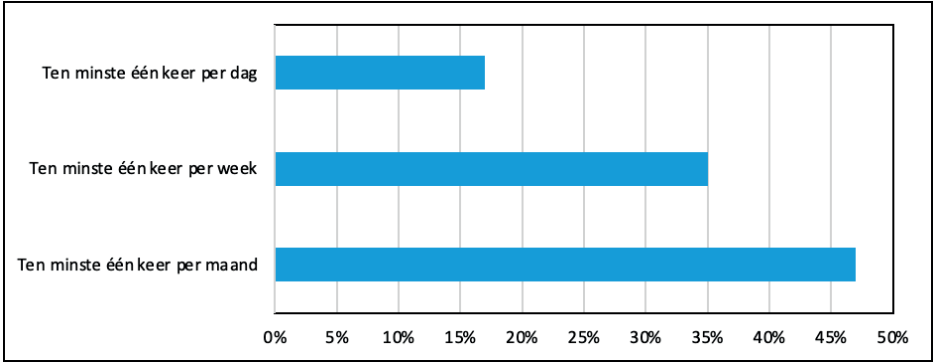
De gegevens die hierna aan bod komen, gaan over de groep respondenten die (ook) illegaal hebben gegokt (n=510). Ruim een derde van de respondenten (37 procent) zegt via vrienden/ bekenden in aanraking te zijn gekomen met gokzuilen. Een kwart is gokzuilen tegengekomen in horecagelegenheden en iets meer dan een kwart treft gokzuilen aan in speelhallen.

■ **Tabel 5.15:** Via welk kanaal met computerterminals of gokzuilen begonnen (n=510)

	n	%
Via vrienden/bekenden	191	37%
In een speelhal	149	29%
Tegengekomen in horeca- of andere gelegenheden	129	25%
Via advertenties op het internet	33	6%
Anders	8	2%
Totaal	510	100%

Bijna de helft van de respondenten die gebruik heeft gemaakt van illegale gokzuilen speelt maandelijks (figuur 5.13). Een derde doet dat wekelijks en ongeveer een op de zes respondenten speelt dagelijks.

Figuur 5.13: Aantal keer gespeeld op computerterminals of gokzuilen de afgelopen vier weken (n=510)



Over de ingelegde bedragen bij het laatste spel geeft een kwart van de respondenten aan dat dat maximaal tien euro is (tabel 5.16). De grootste groep (41 procent) speelt met bedragen tussen de tien en vijftig euro. Voor de overige respondenten gaat het om hogere bedrag. Bij een beperkt deel gaat het om bedragen tussen de honderd en tweehonderd euro.

Tabel 5.16: Inzet laatste spel op computerterminal of gokzuil (n=510)

	n	%
Tot 10 euro	135	26%
10 tot 50 euro	209	41%
50 tot 100 euro	122	24%
100 tot 200 euro	43	8%
200 euro of meer	1	0%
Totaal	510	100%

De winsten bij het laatste spel op de gokzuil zijn bescheiden, want een kwart heeft geen geld gewonnen en 16 procent een bedrag tot tien euro (tabel 5.17). De grootste groep (30 procent) wint tussen de tien en 25 euro. De overige respondenten hebben meer winst; enkelen hebben meer dan honderd euro gewonnen.

■ **Tabel 5.17:** Winst laatste spel op computerterminal of gokzuil (n=510)

	n	%
Niets gewonnen	122	24%
Tot 10 euro	83	16%
10 tot 25 euro	153	30%
25 tot 50 euro	85	17%
50 tot 100 euro	45	9%
100 tot 200 euro	17	3%
200 euro of meer	5	1%
Totaal	510	100%

5.3.6 Loterijen

Als laatste kansspel behandelen we de loterijen. Ook bij dit kansspel konden de respondenten aangeven of zij de afgelopen vier weken hieraan hebben deelgenomen. In totaal geven 5.864 respondenten (39,1 procent) hierop een bevestigend antwoord. Hiermee vormen de loterijen de grootste groep kansspelen die we in dit onderzoek hebben betrokken. Als de locaties nader worden bekeken, valt op dat een groot deel van de respondenten thuis via het internet (67 procent) en/of via tabaks- en gemakszaken loten koopt. Laatstgenoemden zijn legale verkoopkanalen; het kopen van loten via het internet zeer waarschijnlijk ook, maar zeker is dat niet. Verkooppunten als koffie- en theehuizen, bruin cafés, et cetera zijn wel illegaal. Die komen percentueel gezien weinig voor (tabel 5.18). De illegale locaties zijn in het blauw vermeld.

■ **Tabel 5.18:** Locaties deelgenomen aan loterijen (n=5.864)

	n	%
Thuis via internet	3905	67%
Tabak- en gemakszaken	2197	37%
Sportverenigingen	228	4%
Facebook	156	3%
Snackbar	137	2%
Internetcafé	122	2%
Oud-Hollands bruin café	107	2%
Koffie- en theehuizen	100	2%
Anders	542	9% ⁹⁸

98 Onder 'anders' vallen onder andere abonnementen op legale loterijen (n=208) en loten gekocht in een supermarkt (n=183).

Aan de respondenten is ook gevraagd welke loterijproducten zij de afgelopen vier weken hebben gekocht. De blauw gearceerde producten in onderstaande tabel zijn ten tijde van het onderzoek illegaal in Nederland. In totaal hebben er 793 van de 5.864 respondenten de afgelopen vier weken deelgenomen aan een illegale loterij (14 procent).

Aan de hand van de locatie en het type loterij is bepaald of respondenten hebben deelgenomen aan een illegale loterij. Dit wil zeggen dat een respondent ofwel een illegaal lot heeft gekocht, ofwel een lot heeft gekocht bij een illegaal verkooppunt. Dit komt neer op 5,3 procent van de 15.011 respondenten. Respondenten die een legaal lot hebben gekocht bij een legaal verkooppunt nemen legaal deel aan een loterij.

Meer dan de helft van de respondenten doet wekelijks mee met de loterij (figuur 5.14). Voor een derde is dat maandelijks. Ongeveer een op de tien respondenten speelt dagelijks in een loterij.

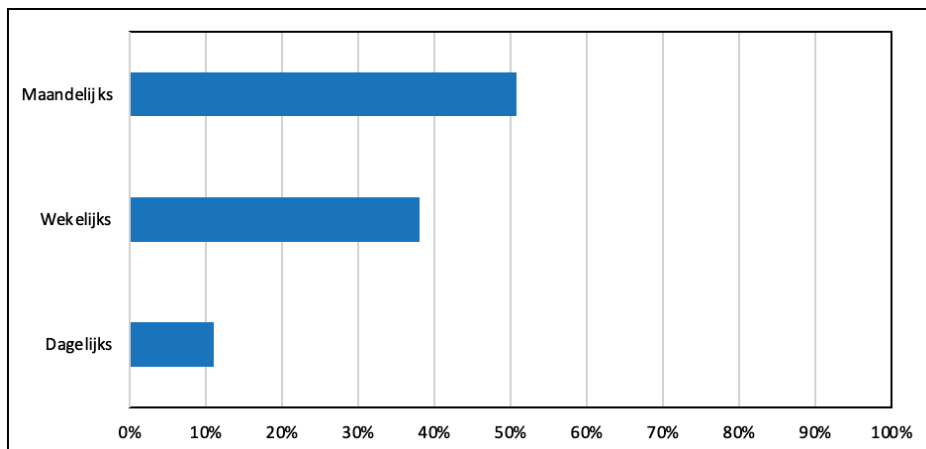
Tabel 5.19: Type loterij gespeeld in de afgelopen vier weken (n=5.864)

	n	%
Staatsloterij	4417	75%
Krasloten	1162	20%
Eurojackpot	646	11%
Miljoenenspel	266	5%
Lotto 45	284	5%
Lucky Day	241	4%
Lotto 3	199	3%
Euro Millions loterij	110	2%
Buitenlandse loterijen (Duitse Lotto, Spaanse Lotto, Powerball)	99	2%
Lotto 645	85	1%
Groepslotto (Lotto 10)	84	1%
Nepvariant Lucky Day	44	1%
Kino	43	1%
Anders ⁹⁹	853	15% ¹⁰⁰

99 79 respondenten (1,3%) hebben een illegale loterij ingevuld onder de antwoordcategorie 'anders'.

100 Onder 'anders' vallen onder andere de Postcodeloterij (n=565), de Vriendenloterij (n=116), Lotto (n=50) en de Bankgiroloterij (n=25), ofwel legale loterijen. In 79 gevallen werden hier (vermoedelijk) illegale loterijen genoemd zoals een lot van de plaatselijke voetbalclub.

■ **Figuur 5.14:** Aantal deelnames aan loterijen de afgelopen vier weken (n=793)



Evenals bij de voornoemde kansspelen geven de meeste mensen kleine bedragen uit aan loterijen (tabel 5.20). Voor een kwart van de respondenten is dat maximaal tien euro. Ruim de helft geeft tussen de tien en vijftig euro uit. Grotere uitgaven (honderd euro of meer) komen slechts bij enkele respondenten voor.

■ **Tabel 5.20** Inzet laatste loterijspel (n=793)

	n	%
Tot 10 euro	191	24%
10 tot 50 euro	429	54%
50 tot 100 euro	127	16%
100 tot 200 euro	45	6%
200 euro of meer	1	0%
Totaal	793	100%

Tot slot de vraag wat de respondenten gewonnen hebben met de illegale loterij. De tendens is ook hier dat de winsten veelal kleine bedragen betreffen, los van de groep (39 procent) die niet wint (tabel 5.21). Ongeveer de helft wint maximaal vijftig euro. Bedragen daarboven komen nauwelijks voor.

Tabel 5.21: Winst laatste loterijspel (n=793)

	n	%
Niets gewonnen	305	39%
Tot 10 euro	131	17%
10 tot 25 euro	159	20%
25 tot 50 euro	107	13%
50 tot 100 euro	53	7%
100 tot 200 euro	34	4%
200 euro of meer	4	1%
Totaal	793	100%

5.4 Groepen vergeleken

De omvang van de onderzoeksgroep maakt het mogelijk om diverse (sub)groepen met elkaar te vergelijken op basis van hun kenmerken en achtergronden. We doen dat op twee verschillende manieren om zo goed mogelijk zicht te krijgen op de verschillende groepen. We onderscheiden gokkers en niet-gokkers om vervolgens in te gaan op de verschillen tussen de legale en illegale gokkers. Daarna wordt nader ingezoomd op de illegale gokkers.

In het overzicht hieronder staan de belangrijkste verschillen tussen de respondenten die hebben aangegeven ‘nooit’ te hebben deelgenomen aan kansspelen (n=1.985) en de groep die dat ‘ooit’ wel heeft gedaan (n=13.026). Voor de details verwijzen we naar bijlage 5.3. Voor de kenmerken en achtergronden van beide groepen geldt:

Tabel 5.22: Nooit en ooit hebben gegokt

	Nooit	Ooit
Geslacht	Vooral vrouwen	Mannen en vrouwen gelijk
Leeftijd	Gemiddeld 44,4 jaar	Gemiddeld 50,5 jaar
Migratieachtergrond	Geen verschillen	
Opleidingsniveau	Iets meer lager opgeleid	Iets meer middelbaar opgeleid
Inkomen	Meer beneden modaal	Meer (boven)modaal
Woonregio	Nauwelijks verschillen te zien	

Vervolgens is binnen de groep die heeft deelgenomen aan kansspelen gekeken of er een verschil is tussen legale en illegale deelnemers.¹⁰¹ In de analyse hieronder maken we onderscheid

101 Bij de meeste respondenten is er overlap tussen legale en illegale deelname aan kansspelen. Slechts 22 respondenten (gewogen) geven aan dat zij alleen aan illegale kansspelen hebben deelgenomen.

tussen legale (n=11.302) en illegale deelnemers (n=1.724). De aantallen en andere details staan in bijlage 5.3.

■ **Tabel 5.23:** Legale en illegale deelnemers

	Legaal	Illegaal
Geslacht	Mannen en vrouwen gelijk	Meer mannen
Leeftijd	Gemiddeld 52,2 jaar	Gemiddeld 39,5 jaar
Migratieachtergrond	Meer autochtone respondenten	Meer mensen met migratieachtergrond
Opleidingsniveau	Nauwelijks verschillen	
Inkomen		Meer modaal
Woonregio		Meer uit de grote steden

Er zijn 1.724 deelnemers aan illegale kansspelen. Dit kan echter een heterogene groep betreffen. We hebben hierbij gekeken naar het aantal illegale kansspelen waaraan de respondenten hebben deelgenomen (zie bijlage 5.3). Iets meer dan de helft heeft meegedaan met een illegaal kansspel, de rest (48 procent) aan meer dan een, tot maximaal vijf.

■ **Tabel 5.24:** Aantal vormen van illegale kansspelen (n=1.724)

	n	%
Een	889	52%
Twee	323	19%
Drie	187	11%
Vier	167	10%
Vijf	158	9%
Totaal	1829	100%

In het overzicht hieronder staan de verschillen tussen de groep die aan een illegaal kansspel heeft meegedaan en de rest, de meermalig illegale deelnemers.

Tabel 5.25: Eenmalige en meermalige illegale deelnemers

	Eenmalig	Meermalig
Geslacht	Geen verschillen	
Leeftijd	Gemiddeld 44,6 jaar	Gemiddeld 34,1 jaar
Migratieachtergrond	Iets meer autochtone respondenten	Meer mensen met migratieachtergrond
Opleidingsniveau	Laag en middelbaar opgeleid	Hoger opgeleid
Inkomen	Geen duidelijk beeld door groep die geen antwoord heeft gegeven	
Woonregio	Meer in zuiden woonachtig	Meer uit de grote steden
Tijdstip	Geen duidelijke verschillen te zien	
Alcohol		(Fors) meer alcohol tijdens gokken
Drugs		(Fors) meer drugsgebruik tijdens gokken

Intermezzo: Gokker (28 jaar), online gokker

“Ik gok vanaf mijn achttiende. Naar het casino met vrienden, gewoon een gezellige avond hebben. Erna een paar jaar online gokken met vrienden. Tot nu toe heb ik op Unibet gegokt. De blokkade is gemakkelijk te omzeilen met VPN. Unibet is aantrekkelijker dan Toto, er zijn meer opties om te gokken. Is uitgebreider. Wist niet dat het illegaal was. Als je een paar drankjes op hebt, dan wil je wel doorgaan met gokken. Dat is wel een dingetje voor mij. Ik ben dan losser. Normaal zou ik denken: moet ik dat wel doen, kan ik het geld niet ergens anders voor gebruiken? Met drank op denk ik dat minder snel. Gokken op wedstrijden, dat bedenken we niet van tevoren, maar als er voetbal is en er zijn vrienden dan gaat dat vanzelf. We drinken voor de wedstrijd een paar biertjes en zetten dan in. Als ik drank op heb zet in grotere bedragen in dan wanneer ik niet heb gedronken. Maar ik vergok geen heel maandloon, hoor. Het scheelt dat ik niet iedere dag drink. Ik gok ongeveer één keer in de twee weken. Ook ga ik wel eens naar het casino. Dan gaat alles veel sneller: drankjes en geld. Ik vind roulette op de kast spelen leuk. We spreken dan vooraf een bedrag af waarmee we gaan spelen. Soms ga ik toch geld bijhalen. Je wilt toch een leuke avond hebben.”

5.5 Resume

Voor dit deelonderzoek is een grootschalig bevolkingsonderzoek (n=15.011) en een media-analyse uitgevoerd. In het bevolkingsonderzoek is gevraagd naar deelname aan (il)legale kansspelen. Het onderzoekspanel dat hiervoor is benaderd is representatief voor de Nederlandse bevolking.

De meeste Nederlanders hebben ooit wel een meegedaan met een legaal kansspel. Het meest genoemd is de Staatsloterij. Na 1 oktober 2021 is de markt opengestaan voor andere aanbieders van online kansspelen en zijn sites die geen vergunning hebben ‘op zwart gegaan’.

Het bevolkingsonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode eind september-begin oktober 2021. We hebben een deel van het onderzoek uitgevoerd in een overgangsperiode.

In het onderzoek zijn verschillende illegale kansspelen onderscheiden. Als we alle respondenten nemen die aan een of meerdere illegale kansspelen hebben deelgenomen dan is dat 11,5 procent van het totaal. Voor de afzonderlijke illegale kansspelen gaat het om de volgende prevalentiecijfers:

- Online sportweddenschappen: 5,6 procent
- Online casinospelen: 5,6 procent
- Offline sportweddenschappen: 3,8 procent
- Gokzuilen/computerterminals: 3,4 procent
- Loterijen: 5,3 procent

De kenmerken van de deelnemers aan de onderscheiden illegale kansspelen zijn tamelijk vergelijkbaar. Het gaat hierbij om geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, woonregio, dagdeel, alcohol- en drugsgebruik. Op een aantal kenmerken onderscheiden illegale loterijen zich echter van de overige illegale kansspelen. Deelnemers aan deze vorm van illegale kansspelen zijn naar verhouding ouder, lijken vaker geen migratieachtergrond, minder hoog opgeleid en gebruiken minder alcohol en drugs tijdens hun laatste kansspel.

Over alle illegale kansspelen bezien zijn er de volgende hoofdlijnen uit te halen. De respondenten hebben deze kansspelen ofwel zelf ontdekt ofwel zijn door vrienden/kennis erop gebracht. Reclames vormen een zeer bescheiden factor hierin. De meeste respondenten gokken wekelijks (behalve bij offline sport weddenschappen), hoewel ook een behoorlijk deel dagelijks gokt (9 procent-21 procent). De inleg bedraagt in de meeste gevallen tussen de tien en vijftig euro. De meeste websites zijn volgens de respondenten in het Nederlands. Dit is in contrast met de bevindingen uit hoofdstuk 3 waaruit blijkt dat de meeste illegale sites in het Engels zijn. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare discrepantie is dat de site van Unibet, de grootste aanbieder van kansspelen voor 1 oktober 2021, in het Nederlands was gesteld (het EU-domein richt zich specifiek op Nederland). Pregnante verschillen tussen de diverse illegale kansspelen zijn er behoudens de inherente eigenschappen van de kansspelen zelf nauwelijks.

Om beter zicht te krijgen op de profielen van deelnemers aan illegale kansspelen hebben we verschillende groepen gemaakt.

1. Degenen die nog nooit hebben deelgenomen aan een (il)legaal kansspel blijken vaker vrouw te zijn, jonger, zijn lager opgeleid en hebben vaker een beneden gemiddeld inkomen dan degenen die wel hebben gegokt.
2. Deelnemers aan illegale kansspelen zijn vaker man en jonger en hebben vaker een niet-westerse migratieachtergrond dan de deelnemers aan legale kansspelen. Illegale gokkers komen meer uit de grote steden en hebben een modaal inkomen.
3. Deelnemers die aan meer illegale kansspelen hebben deelgenomen zijn jonger, hebben vaker een niet-westerse migratieachtergrond en komen vaker uit de grote steden in vergelijking met degenen die aan één illegaal kansspel hebben deelgenomen. Er is bij de meermalige gokkers vaker sprake van alcohol- en/of drugsgebruik tijdens het gokken.

Bijlage 5.1 – Verantwoording bruto en netto steekproef

Tabel 1: Leeftijd

Leeftijd	Completes	Afvallers
n=	15011	287
18-34	25,5%	21,3%
35-54	32,9%	31,7%
55+	41,6%	47,0%

Tabel 2: Opleiding

Opleiding	Completes	Afvallers
n=	15011	273
Hoog	43,0%	37,4%
Midden	46,8%	49,1%
Laag	10,2%	13,6%

Tabel 3: Regio

Regio	Completes	Afvallers
n=	15011	262
Een van de drie grote steden of randgemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag	12,7%	12,2%
Het westen: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (exclusief een van de drie grote steden)	29,7%	28,2%
Het noorden: Groningen, Friesland en Drenthe	11,0%	11,5%
Het oosten: Overijssel, Gelderland en Flevoland	20,5%	17,9%
Het zuiden: Zeeland, Noord-Brabant en Limburg	26,1%	30,2%

■ **Tabel 4:** Inkomen

Inkomen	Completes	Afvallers
n=	15011	240
Minimum (minder dan 14.100 euro)	5,6%	2,9%
Beneden modaal (14.100 -< 29.500 euro)	13,3%	15,0%
Bijna modaal (29.500 -< 36.500 euro)	12,0%	10,8%
Modaal (36.500 -< 43.500 euro)	14,7%	15,8%
Tussen een en twee keer modaal (43.500 -< 73.000 euro)	20,8%	17,1%
Twee keer modaal (73.000 -< 87.100 euro)	5,8%	5,8%
Meer dan twee keer modaal (87.100 euro of meer)	6,2%	3,8%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	21,6%	28,8%

■ **Tabel 5:** Migratieachtergrond

	Completes	Afvallers
n=	15011	211
Autochtoon	85,5%	82,9%
MTSA	4,0%	4,3%
Indonesië + Overig niet-westers	4,9%	6,2%
Overig westers	5,1%	5,2%
Niet te bepalen	0,5%	1,4%

Bijlage 5.2 – Kwaliteitscontroles panel door Ipsos

Ipsos heeft een actief panelbeleid: we spannen ons in voor de kwaliteit van de data door onze respondenten actief en betrokken te houden bij het panel (bron: Ipsos, 2021).

I. Checks op respondenten om zeker te zijn dat ze zijn wie ze zeggen te zijn.

- Dubbele “ Opt In”-benadering.
- Naam-/adresvalidatie.
- Land validatie via Geo IP.
- Mismatch tussen device-instellingen en geolocatie.
- Anonieme proxy & 5 min emaildetectie.
- Achterhalen van bots via “ Captcha ”
- Onze panelbeheerders zoeken naar afwijkende patronen en gaan dit proactief na.

II. We voeren kwaliteitscontroles uit op het invulgedrag van respondenten.

- Onze controles behelzen: te snel invullen van vragenlijst, “straightlining”, kwaliteit van open antwoorden, vragenlijst tevredenheidsvraag.
- Het invulgedrag van panelleden wordt bijgehouden en gebruikt om inactieve of “slechte” respondenten te verwijderen uit het panel.

III. We borgen de kwaliteit van de data door onze respondenten niet te frequent uit te nodigen voor deelname aan onderzoek.

- Strikte regels met betrekking tot panelgebruik om te voorkomen dat dezelfde mensen te vaak geïnterviewd worden en om te voorkomen dat ze te gewend raken aan een bepaald type vragenlijst of productcategorie.
- Detecteren van dubbelingen door te kijken naar digitale vingerafdrukken en web/flashcookies.

IV. We zorgen ervoor dat respondenten maar eenmalig lid kunnen worden van het panel

- Identificatie van dubbele e-mailadressen.
- Detecteren van dubbelingen door te kijken naar digitale vingerafdrukken en web/flashcookies.
- Dubbele contactinformatie

Bijlage 5.3 – Verschillen gokkers

	Nooit deelgenomen		Ooit deelgenomen	
	n	%	n	%
Geslacht				
Man	755	38%	6655	51%
Vrouw	1218	62%	6357	49%
Leeftijd				
18 tot 35 jaar	811	41%	3226	25%
35 tot 55 jaar	594	30%	4284	33%
55 jaar of ouder	580	29%	5516	42%
Gemiddelde leeftijd	44,4		50,5	
Migratieachtergrond				
Autochtoon	1671	84%	11139	86%
Westerse allochtoon	90	5%	663	5%
Niet-westerse allochtoon	195	10%	1168	9%
Niet te bepalen	29	1%	56	0%
Opleidingsniveau				
Laag	317	16%	1518	12%
Middelbaar	1025	52%	7558	58%
Hoog	643	32%	3950	30%
Huishoudinkomen				
Beneden modaal (minder dan € 29.500)	538	27%	2532	19%
Modaal (€ 29.500 tot € 43.500)	470	24%	3725	29%
Bovenmodaal (€ 43.500 of meer)	384	19%	4128	32%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	593	30%	2641	20%
Woonregio				
Amsterdam, Rotterdam of Den Haag	298	15%	2102	16%
Westen	589	30%	3834	29%
Noorden	210	11%	1289	10%
Oosten	430	22%	2690	21%
Zuiden	458	23%	3111	24%

	Legale deelnemer		Illegale deelnemer	
	n	%	n	%
Geslacht				
Man	5701	51%	954	55%
Vrouw	5587	50%	770	45%
Leeftijd				
18 tot 35 jaar	2331	20%	895	52%
35 tot 55 jaar	3785	34%	500	29%
55 jaar of ouder	5184	46%	330	19%
Gemiddelde leeftijd	52,2		39,5	
Migratieachtergrond				
Autochtoon	9838	87%	1301	75%
Westerse allochtoon	586	5%	76	4%
Niet-westerse allochtoon	834	7%	334	19%
Niet te bepalen	42	0%	14	1%
Opleidingsniveau				
Laag	1353	12%	165	10%
Middelbaar	6600	58%	957	55%
Hoog	3347	30%	603	35%
Huishoudinkomen				
Beneden modaal (minder dan € 29.500)	2169	19%	362	21%
Modaal (€ 29.500 tot € 43.500)	3127	28%	598	35%
Bovenmodaal (€ 43.500 of meer)	3536	31%	593	34%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	2469	22%	172	10%
Woonregio				
Amsterdam, Rotterdam of Den Haag	1698	15%	404	23%
Westen	3353	30%	481	28%
Noorden	1130	10%	160	9%
Oosten	2375	21%	315	18%
Zuiden	2745	24%	366	21%

	Eenmalige gokkers		Meermalige gokkers	
	n	%	n	%
Geslacht				
Man	480	54%	474	57%
Vrouw	408	46%	362	43%
Leeftijd				
18 tot 35 jaar	335	38%	560	67%
35 tot 55 jaar	287	32%	212	25%
55 jaar of ouder	267	30%	63	8%
Gemiddelde leeftijd	44,6		34,1	
Migratieachtergrond				
Autochtoon	715	80%	586	70%
Westerse allochtoon	42	5%	35	4%
Niet-westerse allochtoon	128	14%	205	25%
Niet te bepalen	4	0%	10	1%
Opleidingsniveau				
Laag	108	12%	57	7%
Middelbaar	512	58%	444	53%
Hoog	269	30%	335	40%
Huishoudinkomen				
Beneden modaal (minder dan € 29.500)	177	20%	185	22%
Modaal (€ 29.500 tot € 43.500)	274	31%	323	39%
Bovenmodaal (€ 43.500 of meer)	308	35%	285	34%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	130	15%	42	5%
Woonregio				
Amsterdam, Rotterdam of Den Haag	181	20%	223	27%
Westen	259	29%	221	27%
Noorden	75	8%	85	10%
Oosten	168	19%	146	18%
Zuiden	206	23%	160	19%
Tijdstip laatste keer gokken				
Ochtend	65	7%	62	7%
Middag	317	36%	271	32%
Avond	468	53%	446	53%
Nacht	40	5%	57	7%

	Eenmalige gokkers		Meermalige gokkers	
	n	%	n	%
Gebruik alcohol laatste keer gokken				
Ja	117	13%	293	35%
Nee	757	85%	521	62%
Wil ik niet zeggen	15	2%	22	3%
Gebruik verdovende middelen laatste keer gokken				
Ja	28	3%	178	21%
Nee	847	95%	630	75%
Wil ik niet zeggen	14	2%	28	3%

Bijlage 5.4 – Profiel deelnemers illegale kansspelen

■ Tabel 9: Profiel deelnemers illegale kansspelen

	Online sport-		Online casino-		Offline sport-		Computer terminals of		Loterijen	
	weddenschappen (n=840)		spelen (n=843)		weddenschappen (n=572)		gokzuilen (n=510)		(n=793)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geslacht										
Man	503	60%	448	53%	335	59%	266	52%	442	56%
Vrouw	337	40%	395	47%	237	41%	244	48%	351	44%
Leeftijd										
18 tot 35 jaar	542	65%	542	64%	357	62%	353	69%	376	47%
35 tot 55 jaar	231	28%	232	28%	164	29%	125	25%	207	26%
55 jaar of ouder	67	8%	69	8%	51	9%	32	6%	210	27%
Gemiddelde leeftijd	34,8		34,9		35,2		33,2		42,0	
Migratieachtergrond										
Autochtoon	611	73%	587	70%	408	71%	354	69%	593	75%
Westerse allochtoon	34	4%	37	4%	23	4%	21	4%	39	5%
Niet-westerse allochtoon	186	22%	209	25%	133	23%	128	25%	153	19%
Niet te bepalen	9	1%	10	1%	8	1%	7	1%	8	1%
Opleidingsniveau										
Laag	53	6%	69	8%	52	9%	44	9%	87	11%
Middelbaar	447	53%	453	54%	287	50%	261	51%	445	56%
Hoog	340	40%	321	38%	233	41%	205	40%	261	33%

Tabel 9: Profiel deelnemers illegale kansspelen (continued)

	Online sport-		Online casino-		Offline sport-		Computerterminals of		Loterijen	
	weddenschappen (n=840)		spelen (n=843)		weddenschappen (n=572)		gokzuilen (n=510)		(n=793)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Huishoudinkomen										
Beneden modaal (minder dan € 29.500)	168	20%	193	23%	121	21%	116	23%	178	23%
Modaal (€ 29.500 tot € 43.500)	311	37%	306	36%	229	40%	206	40%	289	36%
Bovenmodaal (€ 43.500 of meer)	301	36%	282	33%	197	34%	161	32%	252	32%
Weet ik niet/wil ik niet zeggen	60	7%	62	7%	25	4%	26	5%	74	9%
Woonregio										
Amsterdam, Rotterdam of Den Haag	232	28%	221	26%	152	27%	133	26%	189	24%
Westen	227	27%	224	27%	159	28%	136	27%	214	27%
Noorden	84	10%	85	10%	60	10%	58	11%	72	9%
Oosten	145	17%	153	18%	97	17%	86	17%	137	17%
Zuiden	152	18%	160	19%	104	18%	97	19%	181	23%
Tijdstip laatste keer gokken										
Ochtend	63	8%	52	6%	48	8%	48	9%	86	11%
Middag	264	31%	255	30%	201	35%	194	38%	298	38%
Avond	462	55%	479	57%	283	49%	231	45%	370	47%
Nacht	51	6%	57	7%	40	7%	37	7%	39	5%

Tabel 9: Profiel deelnemers illegale kansspelen *(continued)*

	Online sport-		Online casino-		Offline sport-		Computerterminals of		Loterijen	
	weddenschappen (n=840)		spelen (n=843)		weddenschappen (n=572)		gokzuilen (n=510)		(n=793)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gebruik alcohol laatste keer gokken										
Ja	270	32%	279	33%	224	39%	197	39%	213	27%
Nee	550	65%	551	65%	333	58%	296	58%	561	71%
Wil ik niet zeggen	20	2%	13	2%	15	3%	17	3%	19	2%
Gebruik verdovende middelen laatste keer gokken										
Ja	163	19%	161	19%	142	25%	127	25%	130	16%
Nee	650	77%	662	79%	416	73%	362	71%	642	81%
Wil ik niet zeggen	27	3%	19	2%	14	2%	21	4%	21	3%
Moment van invullen vragenlijst										
Voor 15 oktober	338	40%	346	41%	254	44%	201	39%	326	41%
15 oktober of later	502	60%	497	59%	318	56%	309	61%	467	59%

Veldwerk bij tabakszaken, koffiehuisen en shishalounges

Dit deel van het onderzoek naar illegale kansspelen gaat grotendeels over het veldwerk dat we hebben verricht in tabaks- en gemakszaken, koffiehuisen en shishalounges in en rond de grote steden. In tabaks- en gemakszaken (kort tabakszaken genoemd) worden naast rookwaren ook kansspelproducten verkocht, zoals krasloten, loterijen en Toto. De ondernemers verkopen kansspelproducten namens Nederlandse Loterij (NLO), maar kunnen ook niet-officiële producten aanbieden. Dan is er sprake van illegale kansspelen. De tabakszaken kunnen eenmanszaken zijn, maar ook onderdeel uitmaken van een grote winkelketen.

In koffiehuisen en shishalounges kunnen volgens berichten uit de media en wetenschappelijk onderzoek (Spapens & Bruinsma, 2015) ook illegale gokpraktijken plaatsvinden. Het gaat hierbij vooral om het gokken op sportwedstrijden (voetbal).¹⁰² In totaal zijn er vijftig tabakszaken onderzocht en vijftig koffiehuisen en shishalounges. Feitelijk draaide het veldwerk erom te bepalen hoe gemakkelijk het is om als consument/buitenstaander deel te nemen aan illegale kansspelen. Ter illustratie zijn er een paar interviews weergegeven in het hoofdstuk.

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten en behandelen de tabakszaken eerst, gevolgd door de koffiehuisen en shishalounges. Bij beide locaties beschrijven we ook de uitgevoerde aanpak. Op het einde van de twee deelonderzoeken staat een resume van de belangrijkste resultaten van dit deelonderzoek.

¹⁰² We realiseren ons dat er ook op andersoortige locaties illegaal kan worden gegokt, zoals snackbars en telefoonwinkels. Omwille van de beschikbare tijd en middelen hebben we een keuze moeten maken en gekozen voor koffiehuisen en shishalounges.

6.1 Aanpak bezoeken tabakszaken

In deze paragraaf wordt besproken hoe het onderzoek naar illegale kansspelen bij tabakszaken is uitgevoerd. NLO levert bij veel tabakszaken (ondernemers) in Nederland kansspelproducten aan, zoals de Staatsloterij, Lotto en krasloten. NLO beschikt over gegevens van de ondernemers als locatie en omzet per product en tijdsperiode. Uit die totale lijst zijn zaken geselecteerd en dat is op twee manieren gebeurd.

6.1.1 Twee onderzoeksgroepen

Bij een aantal ondernemers vermoedt NLO dat er sprake is van verkoop van illegale kansspelen, bijvoorbeeld omdat de omzet tijdens de COVID-crisis gelijk bleef en bij andere winkels daalde of omdat er vermoedens zijn bij rayonmanagers die geregeld bij de zaken langs gaan. Deze 'risicozaken' wilde NLO in elk geval onderzocht hebben. Het gaat om 21 zaken. In onderstaande tabel staan de plaatsen. Hieruit blijkt dat de risicozaken vooral in en rond de grote steden liggen, met name Amsterdam.

■ **Tabel 6.1:** Locaties risicozaken (n=21)

Stad	Aantal
Amsterdam	6
Den Haag	1
Rotterdam	4
Utrecht	2
Overig ¹⁰³	8
Totaal	21

De tweede onderzoeksgroep betreft een steekproef van de overige zaken in Nederland die NLO- producten verkopen. Deze steekproef is getrokken uit een lijst met onafhankelijke verkooppunten. De selectie is gemaakt op basis van een aantal criteria:

- Relatief verkoopniveau van de winkel
- Randstedelijkheid (vanwege uitvoerbaarheid van het onderzoek)
- Geografische ligging (niet alle zaken in dezelfde buurt)

103 Hieronder vallen wat kleinere plaatsen in de randstad, deze worden niet benoemd om de anonimiteit te waarborgen.

Op basis hiervan is een selectie gemaakt van 29 zaken uit de volgende plaatsen (zie tabel 6.2).

Tabel 6.2: Locaties steekproefzaken (n=29)

Stad	Aantal
Amsterdam	7
Den Haag	6
Rotterdam	6
Utrecht	5
Overig ¹⁰⁴	5
Totaal	29

6.1.2 Aanpak veldwerk

De kern van het veldwerk bestaat uit het observeren van de zaken (binnen en buiten), het kopen van loten en het vragen naar illegale kansspelen. De onderzoeker heeft bij wijze van nadere oriëntatie op de branche en de werkwijze, een aantal gesprekken gevoerd met medewerkers van NLO die hier goed zicht op hebben. Zij konden tips geven over de wijze van benaderen en welke kansspelen illegaal waren. Elk bezoek is aan de hand van verschillende onderwerpen als sfeer en bejegening beschreven op een coderingsformat.¹⁰⁵ De onderzoeker heeft alle locaties (meermalen) bezocht en ook kenmerken van de zaak en bejegening door de ondernemer beschreven en gescoord. Het achterliggende idee bij het meermaals bezoeken was dat ondernemers niet snel aan een onbekende illegale gokproducten verkopen. De sanctie hierop kan zijn dat NLO de samenwerking met die ondernemer verbreekt. Gegeven de beschikbare tijd en middelen is gekozen om bij de onderzoeksgroep met risicozaken drie keer langs te gaan en om de steekproefzaken twee keer te bezoeken (overigens zonder nieuwe bevindingen). De risicolocaties zijn bij wijze van toets bezocht door een tweede onderzoeker. We hebben bewust gekozen voor één onderzoeker per keer. Bij de koffiehuisen en shishalounges zijn er drie onderzoekers geweest. Zij konden daardoor minder opvallend in de betreffende gelegenheid zitten (groep vrienden die shisha gaat roken) en observeren. Bij de tabakszaken zou een groep minder ‘natuurlijk’ overkomen waardoor de verkoper argwaan kon wekken. De zaken zijn meestal in de middaguren bezocht. Om een beeld te krijgen van de zaak en wie naar binnen gaan heeft de onderzoeker twintig tot dertigminuten voor de tabakszaken geobserveerd bij ieder bezoek.

Vervolgens zijn de winkelbezoekers genoteerd en zijn bijzonderheden opgeschreven. In sommige gevallen was het mogelijk om vast te stellen waarvoor de mensen naar de winkel kwamen, maar vaak ook niet. Na het observeren ging de onderzoeker naar binnen om een legaal lootje te kopen. Het doel was om zo lang mogelijk binnen te zijn zonder dat het opviel. Even rondkijken,

104 Hieronder vallen wat kleinere plaatsen in de randstad, deze worden niet benoemd om de anonimiteit te waarborgen.

105 Zie bijlage 1. Van elke zaak is een foto gemaakt (van de buitenkant).

een praatje maken en vervolgens een lootje kopen bij de balie. Dat was meteen de gelegenheid om te kijken of er op toonbank illegale producten lagen, zoals ‘zwarte’ Lottoformulieren. Eenmaal buiten werden de waarnemingen opgeschreven op het coderingsformat.

De laatste bezoeken aan de tabakszaken werden aangevuld met het vragen naar illegale loten. Deze bezoeken begonnen hetzelfde: buiten observeren en dan naar binnengaan om een (legaal) lootje te kopen. Na het afrekenen werd er gevraagd naar loten. Het aanbieden van kansspelproducten is illegaal als daar geen vergunning voor is verleend. Dit kunnen dus loterijen zijn waar de Ksa geen vergunningen voor verstrekt, maar het kunnen ook namaakvarianten zijn van legale loterijen. De loterijen die in dit hoofdstuk worden benoemd in verband met het vragen naar illegale loten bij het laatste bezoek, zijn dus in principe allemaal illegaal. In de eerste fase van het veldwerk (tien zaken bezocht) werd gevraagd naar een aantal specifieke illegale producten, zoals Lotto 3, Lotto 45, Lotto 645¹⁰⁶, Lotto 10 (groepsotto), Kino, EuroMillions, nepvariant Lucky Day, Toto nepvariant en buitenlandse loterijen. Op basis van de reacties van ondernemers op deze termen werd duidelijk dat zij deze niet herkenden, wel de aanduidingen ‘buitenlandse loterijen’ en ‘zwarte’ Lotto werden herkend. Die termen zijn in de rest van het veldwerk gebruikt. Wanneer de ondernemers positief reageerden op de vraag werd geprobeerd om de illegale loten te kopen.

In het veldonderzoek bij de tabakszaken is ook getracht met de verkopers van illegale kansspelproducten in gesprek te gaan over de reden waarom zij die aanbieden, hoe zij aan die producten komen en hoe de financiële kant is geregeld (inkoop, uitbetalingen). Dat is – uitgezonderd één geval – niet gelukt. De respondenten reageerden afwijzend op vragen van de onderzoeker. Een verkoper was wel bereid om meer te vertellen. Met hem is een aparte afspraak gemaakt. De verkoper noemde daarbij ook een paar zaken die illegale kansspelen aanbieden, maar die zaten niet in onze steekproef. Strikt genomen horen die ‘extra’ tabakszaken niet tot de resultaten te worden gerekend. We hebben deze informatie bij wijze van illustratie wel opgenomen.

6.2 Kwalificatie verschillende groepen

Om de tabakszaken nader in te delen is gekeken in hoeverre aannemelijk is dat een bepaalde zaak illegale gokproducten heeft. De ondernemingen zijn beoordeeld op een aantal punten. Ten eerste op basis van hoe nieuw of oud de winkel is, daarnaast of de winkel netjes is of juist heel rommelig. Onze veronderstelling is dat ondernemingen met een lage kwaliteit – oud, rommelig – meer aanleiding geeft tot verkoop van illegale producten dan een zaak met een hoge kwaliteit. Maar we hebben daarnaast ook naar andere zaken gekeken, zoals de sfeer in de zaak.

De sfeer werd beoordeeld met de antwoordmogelijkheden vriendelijk, gemoedelijk, argwanend en vijandig. Indien er een ander antwoord van toepassing was, werd dit handmatig ingevuld. De volgorde van goed naar slecht geeft al aan dat vriendelijk en vijandig de uiterste antwoorden zijn.

106 Lotto 4/5 en 6/45 zijn ook legale kansspelproducten, we hebben het hier dus over de illegale variant.

Een vriendelijke sfeer wil zeggen dat de veldwerkers zich welkom voelden en dat de werknemers erg klantvriendelijk waren. Een gemoedelijke sfeer werd beoordeeld met een voldoende, maar hier was het personeel niet heel behulpzaam of klantvriendelijk. Een argwanende sfeer hield in dat de mensen in de winkel de onderzoeker niet vertrouwden. Vijandig werd als erg onprettig ervaren. De aanwezigheid van de onderzoekers was duidelijk zeer ongewenst.

Bij het laatste bezoek van de tabakszaken werd na het kopen van een legaal lot naar de illegale gokproducten gevraagd. De reacties van de ondernemer werd beoordeeld aan de hand van vier antwoordmogelijkheden. Wanneer er geen illegale producten werden verkocht was de reactie afwijzend en anders was het positief. Een afwijzende neutrale reactie zegt op zich weinig. Een afwijzende vijandige reactie zou betekenen dat de ondernemer zich aangevallen of beledigd voelde en in de verdediging schiet. Dit is dan ook genoteerd. De positieve reacties op de vraag of de ondernemer illegale loten verkocht waren soms aarzelend (taxerend) of zonder enige terughoudendheid gegeven.

De tabakszaken zijn ingedeeld op basis van het wel of niet vinden van illegale kansspelproducten. Bovengenoemde indicatoren schetsen een beeld van de tabakszaken uit de verschillende groepen. De punten waar de tabakszaken op beoordeeld zijn vormen in sommige gevallen in bepaalde mate aanleiding tot verdenking van illegaal gokken. De ondervonden aanleiding was echter te weinig om te kunnen stellen dat er daadwerkelijk sprake is van illegaal gokken. Om die reden zijn alleen de tabakszaken waar illegale kansspelproducten gevonden zijn in een andere groep geplaatst.

We hebben op basis van verschillende waarnemingen een tweedeling gemaakt:

1. De eerste groep bestaat uit tabakszaken waarbij niet is vastgesteld of er illegale kansspelproducten konden worden gekocht. De indicatoren kwaliteit, sfeer, reactie van de ondernemers en winkelbezoekers geven een algemene indruk van de zaken.
2. De tweede groep betreft zaken waarbij illegale kansspelen daadwerkelijk zijn aangetroffen. Bij deze tabakszaken was de veldwerker in kwestie in staat om illegale loten te kopen. Door de zaken te beoordelen op basis van kwaliteit, sfeer en reactie van de ondernemers konden de locaties nader worden beschreven.

Bij voornoemde indeling is rekening gehouden met het feit dat NLO sommige tabakszaken als 'risicovol' hebben aangemerkt. Tegelijkertijd wilden we niet uitsluiten dat ook zaken uit de steekproef illegale kansspelproducten konden verkopen, wat ook het geval bleek.

Door onze aanpak (beperkt aantal bezoeken) kunnen we niet uitsluiten dat er meer zaken zijn waar illegale kansspelproducten worden verkocht. Mogelijk dat meer bezoeken, het meer vertrouwd raken met het 'gezicht van de onderzoeker' ertoe hebben geleid dat terughoudende ondernemers wel illegale kansspelproducten zouden hebben verkocht. Wel is duidelijk dat een kleine tien procent van de onderzochte zaken dat wel doen. Dit betekent echter niet dat tien procent van alle tabakszaken in Nederland illegale kansspelproducten verkoopt. We hebben immers een biased selectie; de helft van de zaken was al aangemerkt door NLO als risicovol.

Tabel 6.3 Tabakszaken nader ingedeeld (n=50)

		Aantal zaken
Geen illegale kansspelproducten gevonden	Risicogroep	17
	Steekproefgroep	28
Wel illegale kansspelproducten gevonden	Risicogroep	4
	Steekproefgroep	1
Totaal		50

6.3 Nadere uitwerking van de tweedeling

In de onderstaande paragrafen worden de verschillende groepen achtereenvolgens besproken. Op basis van de kwaliteit van de locaties, de sfeer bij de locaties, de reactie van de ondernemers en de winkelbezoekers wordt beschreven wat de verschillen zijn tussen zaken waar illegale kansspelproducten werden verkocht en zaken waar die niet werden gevonden. Naast deze indicatoren speelt ook de algemene indruk van de veldwerker een rol. De tabakszaken waarbij wel of geen illegale kansspelproducten werden gevonden zijn afkomstig uit de risicogroep of de steekproefgroep, deze worden afzonderlijk besproken.

6.3.1 Geen illegale kansspelproducten gevonden

In deze paragraaf gaan we in op de tabakszaken waar geen illegale kansspelproducten werden gevonden. Dat lijken er 45 te zijn. Er wordt een tweedeling gemaakt tussen zaken die uit die risicogroep (17) komen en zaken die uit de steekproef (28) komen. Op basis van de aantekeningen van de observaties en de ingevulde codeformats van het laatste bezoek wordt een algemeen beeld geschetst van deze groep ondernemingen.

6.3.1.1 Risicogroep

De groep met risicozaken wordt in deze paragraaf besproken. In onderstaande tabel is te zien hoe de kwaliteit van de verschillende tabakszaken beoordeeld is. Van deze tabakszaken hadden drie een lage kwaliteit, acht een gemiddelde kwaliteit en zes een hoge kwaliteit (zie tabel 6.4). De drie zaken met een lage kwaliteit waren oud en rommelig, de zaken met een hoge kwaliteit waren opvallend nieuw en professioneel en de middelste groep wordt gevormd door de overige zaken.

Tabel 6.4: Kwaliteit locatie (n=17)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	3
Midden	8
Hoog	6

De beschrijvingen van de kwaliteit van de locaties waren over het algemeen positief. Er wordt informatie gegeven over de netheid, inrichting, ruimte, enzovoort. Enkele voorbeelden van deze beschrijvingen zijn:

“Winkel is redelijk diep, mooie winkel, wel druk en vol ingericht.”
“Nieuwe, nette winkel, er staat een Nederlandse jongen van ongeveer dertig jaar achter de balie. Een paar stellages achter de kassa zijn bedekt met zwarte doeken. Achterin is een opening naar een andere ruimte, maar die is niet goed te zien door een gordijn van slierten.”

In de tabakszaken hing doorgaans een positieve sfeer. In onderstaande tabel is te zien dat in tien locaties de sfeer vriendelijk was en in vier locaties was de sfeer gemoedelijk.

■ **Tabel 6.5:** Sfeer locatie (n=17)

Sfeer locatie	Aantal zaken
Vriendelijk	10
Gemoedelijk	4
Argwanend	0
Vijandig	1
Ongeïnteresseerd	1
Vriendelijk personeel, maar sfeer rondom de zaak lijkt niet pluis te zijn	1

Dat de sfeer bij ruim driekwart van de risicolocaties vriendelijk was blijkt ook uit de beschrijvingen van de bezoeken. In het onderstaande is een voorbeeld te zien waaruit blijkt dat de onderzoeker vriendelijk te woord werd gestaan na het stellen van een vraag:

“Het is weer aardig druk in de straat, ik loop naar binnen en ik zie dat dezelfde man als vorige keer achter de balie staat. Ik vraag: ‘Welke krasloten heeft u ook alweer?’ Want ze moesten van onder de toonbank komen. We staan een beetje te praten over de loten, hij vertelt dat hij ze nooit allemaal heeft en steeds een paar nieuwe kiest voor de afwisseling.”

Aan de reactie van de ondernemers was bij één tabakszaak duidelijk te merken dat ze geen zin hadden om de onderzoeker te helpen. In dit geval waren de ondernemers niet per definitie onvriendelijk, maar kwamen ze ongeïnteresseerd over. In het onderstaande is een voorbeeld weergegeven:

“In de winkel wordt weer sport uitgezonden. De man achter de balie komt mij bekend voor, maar wel van even geleden. Ik vraag de man naar illegale loten, ik noem buitenlandse loterijen of ‘zwarte’ Lotto. Hij zegt: ‘nee dat heb ik niet, alleen de Nederlandse’. Hij geeft het bonnetje en zegt ‘alsjeblieft’, zo van ‘volgende, tot ziens’. De man wekt de indruk dat hij weinig zin heeft in mij en probeert het contact snel te beëindigen.”

De tabakszaak waarvan het antwoord ‘vriendelijk personeel, maar sfeer rondom de zaak lijkt niet pluis te zijn’ is in het onderstaande weergegeven. Vanaf buiten merkte de veldwerker al dat er iets niet pluis was rondom de zaak en dit veranderde niet bij het naar binnengaan. De veldwerkers hadden dit gevoel bij alle bezoeken, maar de ene keer meer dan de andere keer. Het lijkt om een slechte buurt te gaan waar de jongeren zich verzamelen rondom de tabakszaak.

“Er zijn nu aardig wat mensen op het plein, maar in de winkel is het rustig. Op het plein zijn voornamelijk jongeren met verschillende migratieachtergronden aan het hangen. Het zijn wel vijftien jongens. Verder staat er een man voor de ingang van de Vivant te roken. Als ik naar binnenga zie ik dat er geen andere klanten in de winkel zijn. Deze keer staan er twee mannen achter de balie. Er hangt een rare sfeer bij deze zaak.”

Aan de eenduidige reacties van de ondernemer op de vraag naar illegale producten is te zien dat deze vraag weinig aanleiding gaf tot illegaal gokken (zie tabel 6.6). Vijftien ondernemers uit deze groep gaven een afwijzende, neutrale reactie. Neutraal kan hier vooral worden opgevat als ‘niet vijandig’ en bereid om uit te leggen waarom dergelijke producten niet verkocht worden (open houding). Eén van de ondernemers schoot in de verdediging bij het stellen van de vraag naar illegale gokproducten en was in bepaalde mate vijandig. Tot slot gaf één van de ondernemers een afwijzende reactie die verbaasd overkwam.

■ **Tabel 6.6:** Reactie ondernemer op vraag illegale kansspelproducten (n=17)

Reactie ondernemer op vraag illegale producten	Aantal zaken
Afwijzend/neutraal	15
Afwijzend/vijandig	1
Positief/aarzelend	0
Positief/geen aarzeling	0
Anders, namelijk afwijzend/verbaasd	1

In het onderstaande is een voorbeeld weergegeven van de ondernemer die in de verdediging schoot na het stellen van de vraag:

“Nadat ik een lot heb gekocht vraag ik aan de jongen of hij ‘zwarte’ lotto of buitenlandse loterijen heeft. Hij schiet erg in de verdediging, alsof ik hem ergens van beschuldig, en zegt op een bijna agressieve toon: ‘Ik weet niet waar je het over hebt, man.’ Ik leg uit dat ik soms wel ergens bijvoorbeeld een Duitse loterij kan kopen. Hij zegt ‘Nee, dat doen wij niet’ en begint alle NLO-producten op te noemen.”

6.3.1.2 Steekproef groep

De tabakszaken uit de steekproefgroep waar geen illegale kansspelproducten werden gevonden, worden in het onderstaande besproken op basis van de aantekeningen van de observaties en de ingevulde codeformats. De kwaliteit van de tabakszaken is in deze groep gemiddeld iets lager dan de vorige groep (zie tabel 6.7). Zes van de tabakszaken in deze groep heeft een lage kwaliteit. Zeventien zaken hebben een gemiddelde kwaliteit en vijf een hoge kwaliteit.

■ **Tabel 6.7:** Kwaliteit locatie (n=28)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	6
Midden	17
Hoog	5

Bij een nieuwe zaak met personeel wordt minder snel illegaal gokken verwacht dan bij een ‘ouderwetse sigarenboer’. In het onderstaande is een voorbeeld te zien van een zaak die een dergelijke indruk maakte:

“De winkel is redelijk oud, maar wel groot. Aan de achterzijde van de winkel is een balie voor Lycamobile en aan de linkerkant is een balie voor tabak, loterijen etc. Terwijl ik in de winkel ben krijg ik het gevoel dat het hier wel eens zou kunnen zijn dat er illegaal aanbod is, bij de zaken hiervoor had ik dat minder.”

Ook de sfeer van de locaties is anders verdeeld in vergelijking met de vorige groep. In onderstaande tabel is te zien dat er, naast vriendelijk (17) en gemoedelijk (8), ook verdachte sferen waren, namelijk argwanend (2) en vijandig (1).

■ **Tabel 6.8:** Sfeer locatie (n=28)

Sfeer locatie	Aantal zaken
Vriendelijk	17
Gemoedelijk	8
Argwanend	2
Vijandig	1
Anders, namelijk	0

In het onderstaande is een voorbeeld weergegeven van een ondernemer die een vriendelijke sfeer creëerde in de tabakszaak:

“Er staat een vrouw van ongeveer dertig jaar achter de balie, ze beëindigt haar telefoongesprek als ik naar binnenkom. Ze moet even wat zoeken als ik om krasloten vraag. Geeft de indruk dat ze die niet vaak verkoopt. Ik vraag of het een rustige dag is vandaag, ze zegt: ‘ja,

dat is ook wel eens lekker, toch? Rond een uurtje of vijf wordt het meestal wel wat drukker.’
” Waar bij de risicogroep maar één ondernemer afwijzend en vijandig reageerde, was dat binnen deze groep bij drie ondernemers het geval (zie tabel 6.9). 21 ondernemers gaven een reactie die afwijzend en neutraal was. Drie reacties waren nog wel vriendelijk, maar kwamen ongeloofwaardig over, omdat de ondernemers de indruk wekten dat ze niet aan de veldwerker wilden verkopen of omdat de reacties niet overtuigend waren en dus onwaar leken te zijn. Dit wekte de indruk dat er een mogelijkheid is dat deze zaken wel illegaal gokken faciliteerden, maar niet voor de onderzoeker.

■ **Tabel 6.9:** Reactie ondernemer op vraag naar illegale kansspelproducten (n=28)

Reactie ondernemer op vraag illegale producten	Aantal zaken
Afwijzend/neutraal	21
Afwijzend/vijandig	3
Positief/aarzelend	0
Positief/geen aarzeling	0
Afwijzend/ongeloofwaardig	3
Afwijzend neutraal beetje argwanend	1

Daarnaast is een veel voorkomende reactie het uitleggen dat men het risico te groot vindt. De ondernemers lopen het risico geen NLO-producten meer te mogen verkopen als ze betraapt worden:

“Wanneer ik aan de beurt ben lever ik mijn winnende lot in en kies een nieuwe uit. Vervolgens vraag ik aan de vrouw achter de balie of ze ook buitenlandse loterijen of ‘zwarte’ lotto heeft. Het is een wat oudere mevrouw, ze was er de voorgaande keren ook. De vrouw reageert fel maar op een vriendelijke en positieve manier: ‘Nee, dat doen wij hier niet. Ik verkoop de Nederlandse Lotto. Dan kan ik dat niet gaan doen, dan ben ik vogelvrij.’ “

Als ik vraag naar ‘zwarte’ lotto geeft hij aan dat hij dat niet doet, want daar moet je niet aan beginnen met de Nederlandse Loterij, tenminste dat vindt hij.”

In onderstaande voorbeeld is te zien dat ondernemers in de verdediging schoten na het stellen van de vraag:

“Ik vraag naar illegale loten. Vervolgens zegt hij nee en vraagt aan mij waarom hij dat zou doen. In een café kan je dat best proberen, volgens hem, maar in een tabakszaak neem je veel te veel risico om alles kwijt te raken. De man wordt niet per se onvriendelijk maar schiet wel een beetje in de verdediging. Geloof dat de man het een beetje jammer vindt dat ik zou denken dat hij wel illegale dingen doet, misschien vanwege zijn buitenlandse afkomst. Daar bedoel ik mee dat de man zich misschien gediscrimineerd voelde. Maar zijn reactie is wel opmerkelijk.”

In een andere tabakszaak was er bij het naar binnengaan al een sfeer die argwanend en onwelkom aanvoelde. Het stellen van de vraag naar illegaal gokken leverde een ongeloofwaardige reactie op. De ondernemer in dit voorbeeld reageerde overdreven overtuigend, doordat hij daarnaast de veldwerker aankeek alsof hij het wel had maar niet voor de veldwerker, maakt de reactie ongeloofwaardig:

“Eenmaal naar binnengelopen krijg ik al een beetje het gevoel dat ik raar word aangekeken. Ik vraag aan de man achter de balie of ik een kraslot mag en tijdens het pakken vraag ik naar ‘zwarte’ Lotto en buitenlandse loterijen. Hij zegt vol overtuiging het niet te hebben. Niet gehad ook vraag ik, nee zegt hij. Buitenlandse man van een jaar of 35. Hij keek me aan zo van ‘dat ga ik jou toch zeker niet vertellen.’”

6.3.2 Illegale kansspelproducten gevonden

De tweede gekwalificeerde groep bestaat uit tabakszaken waarbij het mogelijk bleek om deel te nemen aan illegale kansspelen. Dat zijn er in totaal vijf. Ook deze groep bestaat uit tabakszaken uit de risicogroep (4) en de steekproef groep (1).

6.3.2.1 Risicogroep

In deze paragraaf worden de vijf tabakszaken besproken uit de risicogroep waar illegale kansspelen konden worden gekocht. In de onderstaande tabel is te zien dat ook tabakszaken met een hoge kwaliteit (2) soms illegale gokproducten verkopen. Eén zaak had een lage kwaliteit en één locatie een gemiddelde kwaliteit.

■ **Tabel 6.10:** Kwaliteit locatie (n=4)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	1
Midden	1
Hoog	2

De verscheidenheid die al in de tabel kenbaar was, is ook in de verslagen terug te lezen. Zo is te lezen dat bij sommige tabakszaken op voorhand niet te verwachten is dat er illegale gokproducten worden verkocht op basis van hoe de tabakszaak er van binnen uitziet:

“Winkel was nog dieper dan verwacht, maar nog steeds klein. Winkel oogt erg leeg, veel lege schappen. Er wordt wat verbouwd in de winkel, dus het is erg stoffig.”

“De tabakszaak die er netjes uitzag was redelijk nieuw, niet rommelig, georganiseerd en overzichtelijk: “De winkel is redelijk groot, ziet er netjes uit.”

Opvallend is dat in de tabakszaken uit deze groep het personeel en de sfeer erg vriendelijk was (zie tabel). Dat is misschien ook wel begrijpelijk aangezien deze ondernemers bereid waren

om aan de onderzoeker illegale loten te verkopen. Bij de tabakszaken uit de vorige paragraaf probeerden ze vermoedelijk de illegaliteiten te verbergen. Wanneer de illegale kansspelen van een ondernemer niet beschikbaar zijn voor een ‘onbekende’ veldwerker, is een vijandige of argwanende sfeer te verklaren. Indien de ondernemer wel bereid is illegale loten aan de veldwerker te verkopen, dan is diegene een potentiële klant en zou het logischer zijn als de ondernemer zich vriendelijk opstelt.

■ **Tabel 6.11:** Sfeer locatie (n=4)

Sfeer locatie	Aantal zaken
Vriendelijk	4
Gemoedelijk	0
Argwanend	0
Vijandig	0
Anders, namelijk	0

Dat de ondernemers de veldwerkers vriendelijk te woord stonden blijkt ook uit onderstaand voorbeeld:

“Een man en een vrouw staan achter de balie. Voorgaande keren waren zij er ook. Als ik aan de beurt ben vraag ik de vrouw naar een kraslot, die zijn op dus zij gaat het even achterhalen. Als ze terugkomt reken ik af en vraag ik naar buitenlandse loterijen of ‘zwarte’ Lotto. Ze zegt dat ze ‘zwarte’ Lotto uit Duitsland heeft die op woensdag en zaterdag gespeeld kan worden. Ik vraag of ik mee kan spelen. Ze zegt ja, dat kan.”

Alle reacties van de ondernemers op de vraag naar illegale gokproducten waren in deze groep positief, want er werden illegale loten verkocht. Twee van de positieve reacties waren met aarzeling en twee reacties waren zonder aarzeling. Dit kan komen doordat de ondernemer twijfelde over het verkopen van de illegale loten aan de onderzoeker of doordat de vraag niet goed werd begrepen.

■ **Tabel 6.12:** Reactie ondernemer op vraag naar illegale kansspelproducten (n=4)

Reactie ondernemer op vraag illegale producten	Aantal zaken
Afwijzend/neutraal	0
Afwijzend/vijandig	0
Positief/aarzelend	2
Positief/geen aarzeling	2
Anders, namelijk	0

In het onderstaande is een voorbeeld weergegeven van een werknemer die zonder aarzeling positief reageert op de vraag naar illegale gokproducten:

“Wanneer ik naar binnenloop worden twee jongens aan de balie geholpen, ik wacht tot ze klaar zijn. Op de balie zie ik weer een aantal formulieren liggen voor illegale loterijen. Ik vraag aan de vrouw: ‘Jullie hebben ook illegale loterijen, toch? Lucky Day, Millions of buitenlandse?’ De vrouw zegt: ‘Ja, maar dat is niet illegaal hoor, anders lag het hier niet zo op de toonbank.’ Ik zeg: ‘Maar het mag niet toch?’ ”Dat klopt’, zegt ze.”

Van aarzeling bij de medewerkster was sprake in het volgende voorbeeld. Zij stelde zich wat terughoudend op totdat de onderzoeker vroeg naar specifiek aanbod:

“De winkel is verder leeg en ik vraag: heeft u ook illegale loten. Ze kijkt me verbaasd aan en ik noem een aantal dingen op, zoals buitenlandse loterijen en ‘zwarte’ Lotto. Als ze begrijpt dat ik weet waarover ik het heb, zegt ze: ‘Ik heb alles wat niet mag.’ Ze vertelt dat ze Duitse, Belgische en Engelse loterijen heeft. “

6.3.2.2 Steekproef groep

De tabakszaak uit de steekproefgroep waar illegale kansspelproducten konden worden gekocht, wordt in deze paragraaf besproken. In onderstaande tabel is weergegeven dat de kwaliteit van deze tabakszaak gemiddeld was.

■ **Tabel 6.13:** Kwaliteit locatie (n=1)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	0
Midden	1
Hoog	0

In de onderstaande tabakszaak werd de verkoop van illegale kansspelen op basis van de locatie mogelijk geacht, want een ouderwetse zaak met extra ruimte gaf die indruk:

“De winkel is redelijk oud, heeft een gemiddelde grootte. De winkel geeft de indruk dat verkoop van illegale loten hier goed mogelijk is. Achter de balie zit een soort zigzag-gang met sigaretten aan de muren waar een andere ruimte naartoe gaat”.

Net als bij de risicogroep, was de sfeer in de tabakszaak uit deze groep vriendelijk. Zoals eerder al aangeven is dit te verklaren doordat de ondernemer bereid was om illegale kansspelproducten te verkopen.

Tabel 6.14: Sfeer locatie (n=1)

Sfeer locatie	Aantal zaken
Vriendelijk	1
Gemoedelijk	0
Argwanend	0
Vijandig	0
Anders, namelijk	0

In het onderstaande voorbeeld wordt duidelijk hoe de sfeer was in deze tabakszaak en met name de vriendelijkheid van het personeel. Dit was de eerste zaak waar illegale loten werden aangetroffen. De onderzoeker wist niet precies hoe het betreffende spel gespeeld moest worden en hoe het formulier in te vullen. De medewerkster legde het rustig uit:

“De vrouw wijst naar een tafeltje en zegt dat ik het daar rustig even kan gaan invullen. Ik weet niet precies hoe het werkt, dus ze legt me het een en ander uit. Nadat ik het allemaal heb ingevuld, vertelt ze dat ik kan laten zien dat het bij hen gekocht is doordat ze haar handtekening op de achterkant heeft gezet.”

De reactie van de ondernemer op de vraag of er illegale kansspelproducten konden worden gekocht is positief en zonder aarzeling.

Tabel 6.15: Reactie ondernemer op vraag naar illegale kansspelproducten (n=1)

Reactie ondernemer op vraag illegale producten	Aantal zaken
Afwijzend/neutraal	0
Afwijzend/vijandig	0
Positief/aarzelend	0
Positief/geen aarzeling	1
Anders, namelijk	0

In het onderstaande voorbeeld is de reactie van de ondernemer beschreven, de reactie laat zien dat het weinig lijkt uit te maken dat de veldwerker een onbekende was:

“Zoals in het eerste codeformat van deze tabakszaak al werd beschreven, werd mij in deze winkel verteld dat het over een paar weken mogelijk zou zijn om illegale loten te kopen. Ik vraag ernaar en dezelfde vrouw als de vorige keer is er erg open over. ‘Ja die heb ik zeker, wat wil je hebben?’ Ik vraag wat ze heeft en ze zegt ‘ik heb alles.’ ‘Wat is alles?’ vraag ik. Ze zegt ‘Lucky Day, Jackpot, Millions.’ Ik zeg: ‘doe van allemaal maar eentje.’”

6.4 Illegale gokproducten

In de laatste groep ‘illegale kansspelproducten gevonden’ werd duidelijk dat de onderzoeker illegale gokproducten kon kopen. In figuur 6.1 tot en met 6.4 is te zien dat er doordrukformulieren gemaakt zijn waarop de inzet en speelnummers ingevuld kunnen worden. De formulieren zijn anders dan de NLO-producten, maar zien er professioneel uit. De formulieren worden ingevuld bij de kassa en vervolgens kan afgerekend worden door te pinnen.

Kruis aan

☒ Nederlandse	☒ Duits	☐ Engels	☐ Belgisch
---	---	---------------------------------	-----------------------------------

Naam: [redacted]

Datum: 3-11-2021

				HEET
24	+	91	257	10
11	52	26	40	10

TOTAAL INZET 20

	V/m 4S	V/m 4B	V/m 5B	Fout of onduidelijk, inzet terug.
	nederlsg	duits	engels	
4 nrs.	1700 x	1800 x	2000 x	Geldig binnen 10 dagen na de trekking!
3 v.d. 4 nrs.	50 x	55 x	60 x	
2 v.d. 4 nrs.			2 x	
3 nrs.	300 x	325 x	350 x	
2 nrs.	40 x	45 x	50 x	
1 nrs.	5 x	9 x	8 x	
RESERVE	30 x	35 x	40 x	

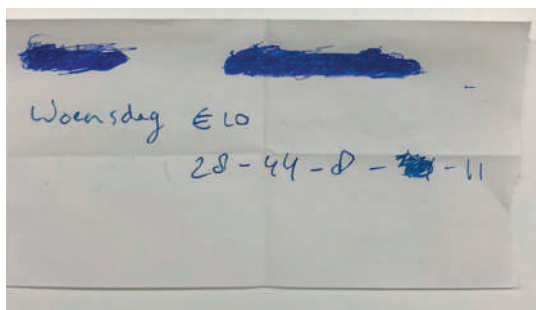
06731

[illegible]

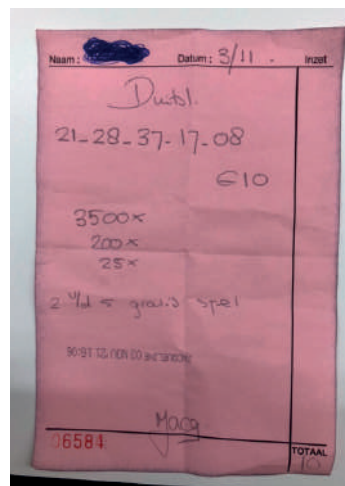
Figuur 6.1: Nederlandse, Duitse, Engelse en Belgische Lotto

■ **Figuur 6.2:** Super 6

In figuur 6.6 en 6.7 zijn illegale Duitse Lotto's te zien die er minder professioneel uitzien. Op een notitieblaadje worden de nummers gezet waarmee de klant wil spelen en het bedrag van de inzet. Bij figuur 6.6 maakte de ondernemer een foto van het ingevulde blaadje, de onderzoeker mocht het origineel houden. In figuur 6.7 was het notitieblaadje een doordrukformulier. De Lotto uit figuur 6.6 werd niet door de ondernemer van de winkel zelf geregeld, maar door een externe exploitant. Het zou volgens de ondernemer om een 'mannelijke' gaan die twee keer per week een tas ophaalt waar het contante geld en de briefjes met speelnummers inzitten. Als spelers iets hebben gewonnen, belt de ondernemer ze. De ondernemer schrijft alleen die briefjes en stopt ze samen met het contante geld in een tas.



■ **Figuur 6.6:** Duitse Lotto



■ **Figuur 6.7:** Duitse Lotto

6.5 Verdieping verkoop illegale kansspelen

We hebben de gelegenheid gekregen om met een verkoper van illegale kansspelen een kort interview te houden. Hiervan wordt verslag gedaan. Dat interview heeft een aantal extra namen van tabakszaken opgeleverd die we nader hebben onderzocht. Zoals gezegd horen deze zaken niet in onze steekproef en zijn de bevindingen daarom illustratief.

6.5.1 Interview verkoper

De verkoper begint zijn verhaal met het uitleggen van hoe de verkoop van illegale loten in zijn werk gaat bij zijn tabakszaak. Een tussenpersoon levert de doordrukformulieren aan van onder andere Lucky Day, Euro Jackpot, EuroMillions, Super 6, et cetera. Het gaat hier dus om loterijen uit België, Duitsland en Engeland of om namaakvarianten van Nederlandse loterijen. Het contact met de tussenpersoon verloopt via Whatsapp. De ondernemer stuurt foto's van ingevulde formulieren en de tussenpersoon stuurt terug wat spelers mogelijk hebben

gewonnen. De prijzen worden in de tabakszaak uit een aparte kassa uitbetaald; indien er niet genoeg geld aanwezig is komt de tussenpersoon dat brengen. Ook met pin betalen is mogelijk, maar dat gaat buiten het normale kassasysteem. De reguliere trekkingen van de buitenlandse loterijen worden gebruikt, alleen keren ze zelf de prijzen uit.

Het verkopen van illegale loten ziet de verkoper als een manier om klanten te trekken, net als dat geldt voor de verkoop van tabak, tijdschriften en legale kansspelproducten. Om die reden blijven ze in deze zaak toch illegale loten verkopen, ondanks dat het maar weinig wordt verkocht. De angst om gepakt te worden speelt geen rol; hij heeft nog nooit een controle meegemaakt.

De verkoper vertelt vervolgens dat hij twee jaar geleden in een ander stadsdeel bij een tabakszaak werkte. Hier was de omzet van illegale loten ontzettend groot en waren er veel mensen in dienst. Eén van hen was de hele dag bezig met het aannemen van illegale weddenschappen, er werd voor duizenden euro's ingezet. In deze tabakszaak was de illegale gokomzet over het algemeen zó hoog, dat de formulieren niet doorgestuurd werden via Whatsapp. De tussenpersoon die de illegale loten regelt heeft een eigen website waar hij normaalgesproken zelf de verkochte loten op invult. Omdat bij deze zaak zoveel werd verkocht, kregen ze inlogcodes en mochten ze het zelf invullen. In deze zaak werden dezelfde loterijen gespeeld, daarnaast was er ook een groeps-eurojackpot. Hierbij namen tien spelers deel, de inzet was hierdoor lager en de prijzen werden verdeeld. Verder hadden ze een actie om het inzetten van meer geld te stimuleren. Bij iedere tien euro die werd ingezet op illegale loten, kregen de spelers een nummertje, voor de winnende nummers werden prijzen uitgereikt, zoals bijvoorbeeld een laptop of vakantietickets.

De werknemers die zich bezighielden met de illegale loten waren familieleden. Andere werknemers, zoals de geïnterviewde verkoper, kregen niet meer informatie dan nodig was en hier vroegen ze ook niet naar. Anderzijds waren ze helemaal niet voorzichtig in de zaak, de illegale formulieren lagen gewoon op de toonbank. Tot slot vertelt de verkoper dat de deelnemers aan illegale loterijen verslaafd waren. Het was een arme buurt waar mensen hun volledige uitkering vergokten. Hij vertelt dat klanten soms na sluitingstijd op de deur gingen bonzen en aandrongen om nog een inzet aan te nemen.

In het gesprek van de verkoper komt tot slot naar voren dat hij vier zaken in dezelfde stad weet waar momenteel illegaal gokken wordt aangeboden en dat daar de omzet hoger ligt dan bij zijn zaak. De onderzoeker is langsgesgaan bij deze getipte zaken en in de volgende paragraaf worden deze resultaten besproken.

6.5.2 Extra bezoeken tabakszaken

In deze paragraaf worden de tabakszaken besproken die nog extra bezocht zijn door een onderzoeker. In vier zaken zijn illegale kansspelproducten aangetroffen, zoals 'zwarte' Lotto, groepslosterijen, buitenlandse loterijen en Lucky Day.

De eerste zaak die is bezocht bevindt zich op loopafstand van de zaak van de geïnterviewde verkoper. Opvallend is dat er buiten een bord staat waar ze adverteren met honderd staatsloten voor twintig euro. Verder hangen er in het raam een aantal advertenties van loterijen waarbij mensen in bepaalde groepen en poulen kunnen deelnemen. Het lijkt op een groepslotto. Er staan verschillende spellen op de blaadjes.

De onderzoeker krijgt bij deze tabakszaak een afwijzende reactie wanneer naar 'zwarte' Lotto wordt gevraagd. De vrouw is vriendelijk, maar geeft aan dat ze alleen Lotto en Staatsloterij heeft. Vlak bij deze tabakszaak blijkt nog een andere tabakszaak te zitten. Bij deze winkel is ook gevraagd naar illegale loten na het kopen van een kraslot. De man achter de balie geeft aan dit niet te hebben maar zegt dat de tabakszaak iets verderop ze wel verkoopt. Gelet op de groepsloterijen en de Staatsloterij-aanbieding is het aannemelijk dat het hier wel om illegale kansspelen gaat. Aangezien twee tabakszaken in de buurt aangeven dat hier ook 'zwarte' Lotto wordt aangeboden, is er zeker aanleiding om te denken dat dit ook wordt aangeboden.

De drie andere getipte zaken die de onderzoeker bezocht heeft, zijn vergelijkbaar op het gebied van het type tabakszaak, de werkwijze van het verkopen van illegale kansspelen en het illegale kansspelaanbod. Het type tabakszaak voldoet in alle gevallen aan hoe een zaak uit een grotere winkelketen eruit zou zien. Het gaat om een moderne winkel met een uitgebreid aanbod aan legale kansspelen, tabak, tijdschriften et cetera. Het winkelpersoneel is erg vriendelijk en behulpzaam, ook nadat er gevraagd is naar illegale loten:

“Als ik bij de balie kom zie ik de illegale formulieren al liggen, ik zeg jullie hebben ‘zwarte’ lotto toch? Dan man zegt ja en vraagt welke ik wil spelen, hij heeft Lucky Day en een aantal buitenlandse loterijen zoals EuroMillions. De man is een jaar of veertig, erg vriendelijk en legt mij van alles uit over hoe het spel werkt. Ik speel mee voor de Lucky Day. Als ik naar buitenloop zegt de man grappend dat hij me morgen weer zal zien om de prijs op te halen.”

Om in te zetten op illegale loten worden doordrukformulieren gebruikt waarbij de ondernemer en de speler allebei een exemplaar houden. Opvallend is dat bij alle drie de zaken de formulieren in het zicht op de toonbank liggen. Bij een van de zaken liggen de formulieren ondersteboven. Bij een andere zaak vraagt de verkoper om het formulier ergens achteraan in een hoekje van de winkel in te vullen.

Het kansspelaanbod bij de drie zaken is vergelijkbaar, maar kent ook verschillen. De kansspelen die worden aangeboden, zijn de namaakvariant van de Lucky Day en buitenlandse loterijen zoals EuroMillions, Super 3, Super 6 en Jackpot (zie figuur 6.8 en 6.9). Bij één van de zaken konden buitenlandse loterijen uit Duitsland, België en Engeland worden gespeeld door middel van een blanco formulier, hierop stond alleen een streep onderaan waar de totale inzet ingevuld moest worden. De speler kon hierbij zelf de rijtjes met nummers opschrijven.



■ **Figuur 6.8:** Lucky Day



■ **Figuur 6.9:** Buitenlandse loterijen

Twee van de drie tabakszaken hadden ook nog een soort bonusspel. Bij iedere tien euro die in wordt gezet op illegale loten krijgt de speler een nummertje. In de winkel hangt een groot bord met de winnende nummers waar de speler op kan kijken of hij iets gewonnen heeft (zie figuur 6.10).

■ **Figuur 6.10:** Bonusspel



6.6 Resume: tabakszaken

We hebben in het eerste deel van dit hoofdstuk uitvoerig stilgestaan bij het veldwerk dat is verricht op locaties waar sprake kan zijn van illegale kansspelen, namelijk tabakszaken. In vijf tabakszaken die vooraf waren geselecteerd, worden er illegale kansspelen aangeboden. De bevindingen zijn niet representatief, want de onderzoeksgroepen zijn grotendeels selectief samengesteld. Bovendien zijn de bevindingen gebaseerd op – subjectieve – waarnemingen in de tabakszaken. Het verkopen of aanbieden van illegale kansspelen veronderstelt een zekere vertrouwensband tussen koper en verkoper. De vraag is of meer meetmomenten door dezelfde veldwerkers meer ‘hits’ zouden kunnen opleveren, iets wat de veldwerkers in elk geval bevestigen. De bevindingen van het veldwerk wekken de indruk dat illegale kansspelen weinig voorkomen bij tabakszaken. Uit de ‘risicogroep’ zijn er ‘slechts’ vier zaken naar voren gekomen die illegale kansspelproducten verkopen, zoals Lucky Day en EuroMillions. Bij deze conclusie is voorzichtigheid geboden aangezien het mogelijk is dat de veldwerkers de aangeboden illegale kansspelproducten niet hebben gevonden en dat het werkelijke percentage hoger ligt. Tegelijkertijd is het zo dat de aanbieders van illegale kansspelen dat niet verhuilen (nooit controle) en de zaken die zeggen dat ze dat niet doen omdat het te gevaarlijk is voor hun legale aanbod.

Bij de tabakszaken die illegale kansspelproducten aanbieden valt op dat er weinig aan is te merken op de kwaliteit van de zaken en de bejegening door de ondernemer (vriendelijk). Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat ‘louche voorkomen’ (in de ogen van de veldwerkers) niet samenhangt met illegaal aanbod van kansspelen. De zaken die geen illegale kansspelproducten verkopen, zijn gemiddeld van een lagere kwaliteit en hier waren de sfeer of reacties vaker argwanend of vijandig. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de ondernemers willen verbergen dat ze illegale kansspelen verkopen. Aan de illegale loten is te zien dat de werkwijze, betrokkenheid en professionaliteit verschilt per ondernemer. In een interview met een verkoper van illegale kansspelen werd bevestigd dat de illegale kansspelen vaak geregeld worden door een extern tussenpersoon. Een hoge mate van betrokkenheid zou voorkomen indien de illegale gokomzet aanzienlijk is. De doordrukformulieren variëren van blanco blaadjes tot professioneel gedrukte formulieren.

Vier tabakszaken die naar aanleiding van het interview – ter illustratie – nog extra werden bezocht door de onderzoeker, verkochten illegale kansspelen. Het niet argwanend en onvoorzichtig zijn, viel op bij deze bezoeken. Zo lagen de doordrukformulieren in het zicht op de toonbank en gaven de ondernemers niet de indruk dat het niet kennen van de onderzoeker een probleem was. Er is een verschil met de eerdere bezoeken, waar de vertrouwensband en bekendheid van invloed leek te zijn op het aantal ‘hits’.

6.7 Aanpak veldwerk koffiehuizen en shishalounges

Naast het onderzoek bij de tabakszaken hebben we ook veldwerk verricht bij (overwegend Turkse) koffiehuizen en (overwegend Marokkaanse) shishalounges. Onderzoekers hebben in de betreffende locaties geobserveerd of er mogelijkheden werden aangeboden om illegaal te gokken. Dat vergde een andere aanpak dan bij de tabakszaken.

6.7.1 De onderzoekers

Het is duidelijk dat een witte man of vrouw weinig kans krijgt om onderzoek te doen naar illegale kansspelen in gelegenheden die worden gerund door mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en waar de klandizie ook uitsluitend bestaat uit mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. We hebben veel tijd en energie gestoken in het vinden van goede en betrouwbare veldwerkers met een niet-westerse achtergrond. Met 'goed' bedoelen we veldwerkers die feeling hebben met wetenschappelijk onderzoek en zich gemakkelijk in die scene kunnen bewegen. De veldwerkers zouden ook feeling moeten hebben met gokken. Betrouwbaarheid is eveneens essentieel, want de kwaliteit van het onderzoek staat of valt ermee. Via ons netwerk zijn we in contact gekomen met drie jongvolwassenen, hoogopgeleid, die het veldwerk wilden uitvoeren. Zij zagen hierin een uitdaging om het onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren. Ze hebben een uitvoerige instructie gekregen waar op te letten en hoe te handelen. Hun eigen ervaringen met dergelijke gelegenheden waren hierbij erg nuttig.

6.7.2 Procedure

In totaal zijn er vijftig locaties bezocht. Uit het voorgaande blijkt dat de keuze voor koffiehuisen en shishalounges voortkomt uit eerder onderzoek waarin illegale gokpraktijken zijn waargenomen. Voor de volledigheid merken we op dat er ook op andere locaties illegale kansspelen kunnen worden aangeboden, zoals snackbars, telefoonwinkels en kantines.

Er is ervoor gekozen om locaties in en rond de grote steden te selecteren. De werkwijze bleek in theorie goed bedacht, in de praktijk werkte die minder goed uit. De start was een search op Google naar locaties. Dat leverde per stad een aantal mogelijke zaken op. Vervolgens is gekeken naar eventuele reviews op Google. De veldwerkers hadden de ervaring dat in zogenoemde 'Triple A' (in de woorden van de veldwerkers, die daarmee doelen op luxe zaken) locaties er sowieso niet wordt gegokt. De kans op illegale gokpraktijken is volgens hen (ervaringsdeskundigen) het grootst in de minder luxe zaken. Op basis van minder positieve, soms slechte of helemaal geen reviews zijn locaties geselecteerd. Het gebeurde regelmatig dat eenmaal op het betreffende adres de zaak er niet meer was, het pand een andere bestemming had gekregen (of gesloten was). In die gevallen hebben de veldwerkers in de buurt rondgereden op zoek naar een alternatief, wat vaak lukte.

De veldwerkers hebben gedurende een paar maanden (waarin geen COVID-maatregelen van kracht waren) elk weekend de locaties bezocht. In de weekenden waren er voetbalwedstrijden. Bij de keuze voor een zaak is ook gekeken of er een tv-scherm aanwezig was waarop sportwedstrijden werden uitgezonden. In totaal zijn er veertien koffiehuisen en 36 shishalounges bezocht in de volgende steden.

■ **Tabel 6.16** Onderzoekssteden

Stad	Aantal
Amsterdam	10
Rotterdam	10
Den Haag	15
Utrecht	3
Overig	12
Totaal	50

6.7.3 Observaties

De drie veldwerkers hebben alle zaken gedrieën bezocht. Dat viel het minste op, want ze konden zich voordoen als een vriendengroep die toevallig in de buurt was. Ze hebben zich voorgedaan als klant, dus hebben een drankje en shisha besteld. De observatieduur varieerde van een uur tot twee uur. De veldwerkers hebben naar de inrichting van de zaak gekeken (zijn er bijvoorbeeld aparte ruimten?), de aanwezige klanten, de bejegening door de klanten en de ondernemer, en of er aanwijzingen waren voor illegale gokpraktijken. Na de observaties hebben de veldwerkers hun bevindingen genoteerd op het coderingsformat (zelfde als bij de tabakszaken) en een foto van de zaak gemaakt als bewijs dat ze daar zijn geweest. Na elk bezoek hebben de drie veldwerkers met elkaar gesproken over hun gedeelde waarnemingen en die vervat op een format. We hebben met de veldwerkers verschillende bijeenkomsten gehad om hun ervaringen verder uit te diepen.

6.8 Nadere indeling van koffiehuizen en shishalounges

Anders dan bij de tabakszaken waar de onderzoeker bij enkele zaken illegale kansspelen kon kopen, is dat bij de koffiehuizen en shishalounges uiteindelijk niet gelukt. Dat wil niet zeggen dat er in al die zaken niets aan de hand is. Om toch enig onderscheid te kunnen maken hebben we aan de veldwerkers gevraagd om – onafhankelijk van elkaar – per bezochte zaak een score toe te kennen. De score loopt van 1 – geen enkele indicatie dat daar illegale gokpraktijken plaatsvinden – tot 5 – zeer waarschijnlijk dat er wel dergelijke praktijken gebeuren. Op basis van de gemiddelden is een tweedeling gemaakt tussen een groep met zogenaamde ‘niet-pluiszaken’ en een groep die ‘geen aanleiding tot illegaal gokken’ gaf. Daarnaast hebben de veldwerkers, ook onafhankelijk van elkaar en los van de toegekende gokscores, per zaak een score toegekend voor de kwaliteit van de bezochte locatie. Hierbij is onder andere gekeken naar de gastvrijheid, het interieur en de bejegening door andere klanten. De scoremogelijkheid varieerde van 1 tot 10. Uit onderstaande tabel valt op te maken dat de zaken die in de ‘niet-pluisgroep’ zitten vaker een lage kwaliteit hebben. Omgekeerd geldt dat een hoge kwaliteitsscore samengaat met de afwezigheid van vermoedens van illegale gokpraktijken. Na de tabel zullen we verder hierop ingaan.

Tabel 6.16: Koffiehuizen en shishalounges nader ingedeeld (n=50)

	Aantal zaken	Gem. gokscore	Gem. kwaliteitsscore
Geen aanleiding tot illegale kansspelproducten	40	1,8	6,0
‘Niet-pluizaken’	10	4,0	4,2

6.8.1 Geen aanleiding voor illegale kansspelproducten

De veldwerkers vinden van veertig bezochte zaken geen aanleiding dat er illegale kansspelen worden aangeboden. Het betreft dertien koffiehuizen en zeventien shishalounges. In minder dan de helft van de zaken (15) zijn een fruitautomaat en/of andere spellen aanwezig.

Uit de scoring door de veldonderzoekers komt een magere voldoende voor deze zaken qua kwaliteit. Dat komt doordat een aantal zaken ‘laag’ en ‘midden’ scoren (tabel 6.17). Hierbij merken we op dat in de selectie van de meeste zaken de Triple A-locaties al buiten beschouwing zijn gelaten. De kwalificatie ‘voldoende’ moet dus met dat oog worden gezien. Een van de veldwerkers zegt: ‘De kwaliteit is dan nog niet hoog, ik zou er zelf nooit gaan zitten om te lounge’.

Tabel 6.17: Kwaliteit van de locaties (n=40)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	16
Midden	9
Hoog	15

De kwaliteit is als ‘hoog’ gekwalificeerd als de zaak er netjes uitziet. Het interieur is goed, soms modern. De zaak is overzichtelijk ingericht (open ruimtes) en de veldwerkers kunnen zitten waar zij willen. Het personeel is vriendelijk en attent. De klanten zijn/gedragen zich netjes. Bij een lage kwaliteit is het omgekeerde het geval.

“Shishalounge A ziet er van buiten best luxe uit. Bij binnenkomst zien we veel jongeren van rond de twintig--25 jaar. We worden vriendelijk ontvangen en mogen zelf op een willekeurige plek zitten ondanks dat de lounge best vol is.”

De veldwerkers omschrijven de sfeer in de lounge overwegend als vriendelijk (19) en gemoe- delijk (15). In enkele zaken is de sfeer argwanend (6).

■ **Tabel 6.18:** Sfeer in de locaties (n=40)

Sfeer locatie	Aantal zaken
Vriendelijk	19
Gemoedelijk	15
Argwanend	6
Vijandig	0
Anders, namelijk	0

In het onderstaande is een voorbeeld weergegeven van een zaak met een hoge kwaliteit en een gemoedelijke sfeer:

“Deze lounge zijn we per abuis tegengekomen tijdens het rijden. Van buiten zagen we een aantal jongeren voor de lounge staan. Er hangt een gemoedelijke sfeer. We worden nog gegroet door de jongeren buiten en eenmaal binnen is de sfeer ook gemoedelijk. De lounge ziet er ook kwalitatief van hoogstaand niveau uit. Er is een tv aanwezig waar uiteraard voetbal op uitgezonden wordt. We kunnen zelf een plek uitkiezen dus kiezen we ervoor om naast een groepje jongeren te zitten die tussen de 25 en dertig jaar zijn. Personeel is ook erg vriendelijk.”

Een enkele keer is de sfeer volgens de veldwerkers ‘argwanend’. Dat ligt in dit geval niet aan het personeel of de vragen die de veldwerkers stellen, maar aan de andere klanten van de zaak. De veldwerkers vermoeden dat de klanten zich met andere dubieuze zaken bezighielden.

“Bij aankomst bij deze lounge worden wij door de mensen die buiten aan het loungen zijn op een niet-plezierige manier aangekeken. Eenmaal binnen worden we vriendelijk ontvangen door het personeel. Wat apart is aan deze lounge is dat hier ook alcohol wordt geserveerd. Iets wat niet in alle lounges gebruikelijk is. Na het bestellen van de shisha merken we dat hier geen voetbal wordt uitgezonden, toch vinden we het wel raar dat we heel vreemd werden aangekeken door de gasten die buiten zitten. Eenmaal aan de lounge worden we ook vriendelijk bediend, er wordt gevraagd of we niet buiten willen zitten. Waarop we besluiten om te verhuizen naar buiten. Eenmaal buiten zitten we naast een groep jongens die zich naar ons gevoel met dubieuze praktijken bezighouden. De reden voor dat gevoel is dat ze telkens aan het fluisteren zijn, omdat we vrij dichtbij zitten. We kunnen niet veel oppikken. Het valt ons op dat de oudere jongeren van rond de 27/29 jaar vooral buiten zitten en de jonge jongens binnen. Wij hebben niet gevraagd of er gekokt kan worden, omdat we geen aanleiding hadden om dat te vragen. Er werd zoals gezegd geen voetbal uitgezonden.”

In deze categorie zaken hebben de veldwerkers geen indicaties gekregen dat er illegale gokpraktijken plaatsvinden. Hiervoor zijn verschillende redenen te geven. Een eerste is dat de veldwerkers niemand met gokbriefjes hebben zien lopen vooraf, tijdens en na een wedstrijd. Overigens geldt dat voor alle vijftig geobserveerde zaken. Een andere indicatie is dat er tijdens

wedstrijden niet door de aanwezigen wordt gesproken over gokken, geld inzetten, winsten, verliezen en andere termen die op gokken kunnen duiden.

“Bij binnenkomst in de lounge zien wij dat het vrij druk is. Het loungegedeelte is een grote ruimte waar iedereen aan tafels voor vier personen zit. Op de achtergrond speelt een voetbalwedstrijd van Ajax, hierop ligt de focus van de shishagangers. Doelgroep: vooral jongeren van tussen de twintig en 35 jaar oud. Ze spreken niet over geld inzetten of zo. Ook na de wedstrijd niet. Wij hebben geen signalen gekregen dat er in de zaak mogelijkheden waren tot illegaal gokken.”

Een enkele waarneming, bijvoorbeeld dat klanten de veldwerkers gek aankijken als zij de zaak binnenkomen, hoeft niets te zeggen over eventuele verdenkingen van illegale (gok)praktijken:

“Bij aankomst bij deze shishalounge staan de meeste jongeren om de hoek van de lounge te praten. Het zijn een stuk of acht jongeren, die ons heel gek aankijken. Eenmaal binnen worden we vriendelijk door de eigenaar ontvangen. Hij maakt een praatje en geeft aan dat we om alles kunnen vragen wat we nodig hadden. Net voordat de wedstrijd begint vraagt één van ons of we niet toevallig kunnen gokken in de lounge met als antwoord ‘nee, dat kan helaas niet’. Vervolgens begint de wedstrijd en kijken we Sporting-Ajax. Veel jongeren zijn anti-Ajax en kijken niet zo blij naar de wedstrijd. Al met al is dit een shishalounge die vooral gevestigd is voor jongeren uit de buurt. Er viel ons niets op met betrekking tot illegaal gokken. De lounge zag er vanbuiten normaal uit. Vanbinnen was het ook redelijk goed georganiseerd.”

Het gedurende langere tijd in een zaak aanwezig zijn gaf de gelegenheid om een praatje met de andere bezoekers te maken. Dat is in verschillende zaken gebeurd waarbij de vraag is gesteld of die bezoeker en vaker kwam en of er de mogelijkheid is om een ‘gokje te doen’, zonder resultaat.

“Lounge D. bevindt zich midden in de stad maar is wel verstopt achterin. Vanbuiten is niet te zien dat het een lounge is. Eenmaal binnen blijkt het een goed ingerichte zaak te zijn. We gaan naar boven naar de lounge waar het relatief druk is. Na eenmaal shisha besteld te hebben raken we aan de praat met een groep jongens naast ons. Na een half uur vragen we of ze hier regelmatig naartoe gaan en of het mogelijk is om te gokken op een voetbalwedstrijd. Eén van hen geeft aan dat dat niet mogelijk is in deze lounge. Er bleek een lounge in X. te zijn waar dit kon, maar die is volgens hem weer gesloten. We vragen niet door omdat dat best verdacht zou kunnen overkomen. Er is ook een groep jongens die zich totaal niet bezighoudt met voetbal kijken of andere spelletjes. Deze jongens zitten diep in hun conversaties en dragen opvallend dure spullen voor jongeren van rond de negentien jaar.

Het is aannemelijk dat wanneer er sprake zou zijn van illegale gokpraktijken in een koffiehuis of shishalounge er sportwedstrijden (vooral voetbal) worden uitgezonden in de betreffende zaak. Dat gebeurt ook in de meeste gevallen, maar dat wil niet zeggen dat de klanten ernaar kijken.

“Bij aankomst zien we buiten een groepje mannen van tussen de 25 en 35 jaar zitten. Zij groeten ons heel gemoedelijk, de sfeer is op dat moment heel kalm. Vanbinnen is het een hele compacte shishalounge waar het relatief druk is. De service van de werknemers is prima. Er is een voetbalwedstrijd op tv alleen wordt daar totaal niet aandachtig naar gekeken. Bijna iedereen is bezig met zijn shishapijp of is heel aandachtig bezig met zijn telefoon. Uiteindelijk blijkt er niet heel veel te gebeuren. We vertrekken daarom ook na een uur.”

Tot slot: de laatste observatie dat er geen illegale gokpraktijken plaatsvinden is dat de veldwerkers bij binnenkomst merken dat de tv uitstaat.

6.8.2 ‘Niet-pluiszaken’

De groep ‘niet-pluiszaken’ heeft betrekking op tien zaken waarvan in tegenstelling tot de vorige niet gezegd kan worden dat er geen enkele aanleiding is voor illegale kansspelen. De veldwerkers hebben tijdens hun bezoeken indicaties gekregen dat er iets ‘niet pluis’ is in die betreffende zaken, maar hebben dat niet direct kunnen koppelen aan illegale gokactiviteiten. Met andere woorden, er is wat aan de hand in deze zaken (geen categorie 1), maar het is onduidelijk of het (ook) om gokken gaat. Om de lezer een goed beeld te schetsen, beschrijven we deze tien zaken.

Uit onderstaande tabel wordt duidelijk dat de kwaliteit van de onderzochte locaties vaker laag (6) is dan midden (2) of hoog (2).

■ **Tabel 6.19** Kwaliteit locatie ‘niet-pluiszaken’ (n=10)

Kwaliteit locatie	Aantal zaken
Laag	6
Midden	2
Hoog	2

Een grimmige sfeer, veroorzaakt door de aanwezige klanten en/of het personeel is ook een indicatie dat het volgens de veldwerkers niet pluis is in die zaak, maar zij kunnen dat niet direct toeschrijven aan illegale gokactiviteiten.

“Lounge B is de enige lounge buiten het centrum. Op het eerste oog lijkt het een transparante lounge, omdat je van buiten naar binnen kunt kijken. Eenmaal binnen proef je een grimmige sfeer: wij worden niet vriendelijk ontvangen en mogen niet zitten waar we willen. Bij binnenkomst zien we al snel dat er kaartspellen aanwezig zijn en er met hoge intensiteit poker/hartenjagen wordt gespeeld. Er is ook spacetower aanwezig in een aparte ruimte. We kunnen niet zien of hier illegaal wordt gegokt.”

Een andere zaak waar mogelijk sprake is van illegale praktijken wijkt af van de andere omdat de klanten vooral jongeren waren met een Somalische achtergrond. Of hier ook sprake is van illegale gokpraktijken is niet vastgesteld.

“Het eerste wat opvalt aan deze shishalounge, is de doelgroep die hierbinnen is. De shishalounge is zeker voor negentig procent gevuld met jongeren van Somalische komaf. Dat hebben we nog niet eerder meegemaakt. De sfeer hierbinnen is erg argwanend en gespannen. We worden heel vreemd aangekeken. Deze shishalounge is van mindere kwaliteit. We kunnen alles goed waarnemen. Er is voetbal op tv en er wordt aandachtig gekeken door de jongeren. Iedereen kijkt voetbal en soms met een scheef gezicht naar ons. Het is ook even onduidelijk wie de medewerker is. Hij lijkt eerst gewoon een gast te zijn, want hij loopt ook gewoon shisha te roken en zit met die jongeren. Hij gedraagt zich wel gewoon normaal naar ons, dus over de service is er niets te melden. Op het eind gebeurt er nog iets onfortuinlijks als één van ons een foto wil maken van de lounge. Eén persoon merkt dat op en begint te schelden en rent naar ons toe. Gelukkig zitten we in de auto; hij komt heel vijandig naar ons toe. Aan de ene kant begrijpelijk dat hij niet zomaar gefotografeerd wil worden, maar aan de andere kant is het een teken dat hij dus de hele tijd op ons lette. We denken dat we ons in deze lounge een tijdje niet kunnen vertonen. Dit is voor ons typisch een voorbeeld van een lounge waar het totaal niet deugt en het geld verkregen wordt middels andere diensten. De prijzen waren lager dan bij de meeste lounges. Het leek erop dat sommige klanten niet betaalden bij het verlaten van de lounge.”

Bij één van de zaken is het ‘niet-pluisgevoel’ van de veldwerkers gebaseerd op de onvriendelijke houding van het personeel en de klanten, en een aparte ruimte waar klanten in- en uitliepen, maar die niet toegankelijk was voor de veldwerkers.

“Bij aankomst worden wij onvriendelijk ontvangen. Het publiek kijkt ons zodanig aan dat wij niet eens in staat zijn om een foto van de voorgevel te maken. Desondanks gaan wij hier naar binnen om te loungen. Daar worden wij door de serveerder naar een vaste plek begeleid. Wij mogen geen eigen plek kiezen. Het ziet er vrij druk uit in deze overigens best kleine zaak. Op de shisha die wij bestellen moeten we ruim een half uur wachten, dat is langer dan gemiddeld. Alsof dat niet erg genoeg is, worden ook de kolen vrij laat vervangen. Deze shisha is niet goed klaargemaakt, we moeten zelf aanroken, daar kun je hartstikke misse-lijk van worden. We zijn geen prioriteit, personeel spreekt ook meer met andere mensen. Het zijn jongeren van rond de 25 jaar en geen jongens die een kantoorbaan hebben. Wij krijgen het gevoel dat wij niet welkom zijn. Een van ons loopt na een klein uur naar de wc, en constateert dat hier een kleine ruimte is waar ook mensen in- en uitgaan. Deze ruimte is niet voor ons toegankelijk. Iemand anders van ons loopt naar de eigenaar om te vragen of er een andere plek is om te loungen. En het antwoord is - zoals gedacht - 'nee'. Het valt ons op dat best veel gasten die extra ruimte in- en uitlopen. Jongeren zijn er een paar minuten. Je voelt dat er iets illegaals gebeurt, maar je weet niet wat. Hier gebeuren dingen die niet oké waren. Bij het in- en uitgaan van die ruimte, kunnen wij een kleine bar zien. Voor de

rest is niets zichtbaar. Deze lounge/ dit koffiehuis is meer voor de buurt. Al met al een hele dubieuze zaak. Ook bij vertrek worden wij door zowel de jongeren binnen in de lounge als de jongeren buiten de lounge, heel gek aangekeken.”

Een van de duidelijkste aanwijzingen dat er illegale kansspelen werden aangeboden was naar aanleiding van een tip van een van hun kennissen, die duidelijk had aangegeven dat er in zaak M. gegokt kon worden op voetbalwedstrijden. De veldwerkers zijn er naartoe gegaan, zonder dat ze zelf mochten/konden gokken.

“Over dit koffiehuis ontvingen wij in ons netwerk de tip dat er illegaal op voetbalwedstrijden gegokt kan worden. Ter plekke horen wij van een groepje dat zij geld op de wedstrijd gezet hebben. Tijdens de wedstrijd hebben wij zelfs interactie met hen en bieden zij ons een rondje aan. Tijdens de wedstrijd proberen wij om zelf te gokken bij de obers, maar die wimpelen ons verzoek af met ‘dat gokken niet kan’. Tegen het einde van de wedstrijd krijgen wij mee dat de winsten bij de eigenaar van koffiehuis M. worden uitgedasht. We horen het wel, maar zien alleen niet dat hij zijn winsten uitcasht. We blijven nog lang zitten alleen kunnen we niets waarnemen. Terugkijkend op deze zaak denken we ook niet dat ze dat uitcasheden zo in het openbaar zouden doen, helemaal omdat ze ons verzoek nog hadden afgewimpeld. Het zou dus goed kunnen dat de winsten zijn uitgedasht in een aparte ruimte alleen hebben we dat niet gezien.”

In een shishalounge in een van de grote steden zou volgens een tipgever van de veldwerkers sprake zijn van illegale gokmogelijkheden. De zaak ziet ervan binnenuit als een Triple A-zaak, maar blijkt dat niet echt waar te maken nadat een van de veldwerkers naar de mogelijkheid had gevraagd om te gokken.

“De voorgevel van de shishalounge ziet er luxueus uit. Ook de inrichting ziet er mooi uit. Bij binnenkomst krijgen we een plekje aangewezen waar wij kunnen zitten. Er is een kickboks-evenement op tv. De meeste plekken zijn gereserveerd, maar er is nog plaats voor ons. Bij binnenkomst hebben wij al vrij snel een fruitmachine gezien waarop gespeeld wordt. Tijdens het lounge zien wij geen dubieuze activiteiten. Na een uur besluit een van ons op de fruitautomaat te spelen, waarna tien minuten later iemand anders van ons de vraag stelt of het ook mogelijk is om op kickboks wedstrijden te gokken. De serveerster is even sprakeloos en zegt dat dat niet mogelijk is. Nadien draait de gastvrijheid 360 graden. De shishakolen worden niet vervangen en er wordt niet gevraagd of we nog iets te drinken willen. Bij het roepen van de serveerster en het bestellen van een drankje, lukt het de serveerster om een glas met drinken over een van ons te laten vallen. Dit is voor ons het moment om de shishalounge te verlaten. Het lijkt wel alsof we niet meer welkom zijn. Klanten betalen met tikkie of cash, echter kunnen wij alleen cash betalen en niet via een tikkie. Al met al een dubieuze zaak, wat op het eerste oog een Triple A-lounge leek. Wij hebben dus niet feitelijk kunnen constateren dat er werd gegokt op een sportwedstrijd, maar de vijandige houding van de be-

diening zegt misschien genoeg. We denken dat als we vaker bij deze lounge zouden komen, we wel de mogelijkheid krijgen om te gokken. Ze kende ons nog niet goed.”

Bij een andere zaak was er eveneens sprake van een tipgever. Verder waren een geldtelmachine en een gebarricadeerde deur aanwijzingen dat er sprake kan zijn van illegale kansspelen. De sfeer binnen was niet vriendelijk.

“Deze lounge kiezen we omdat er via ons netwerk getipt is dat er in deze zaak gegokt wordt. De zaak ziet er van buiten al heel vreemd uit. Normaal gesproken is het aan de buitenkant al zichtbaar of iets een koffiehuis of een shishalounge is. Aan dit pand is vanaf de buitenkant niet te zien dat er binnen een lounge aanwezig is. We hebben zelfs grote moeite om deze lounge te vinden. Zoals de naam van de zaak al doet vermoeden lijkt deze lounge van buiten op een belhuis. Deze lounge heeft een gebarricadeerde deur die enkel opengaat als de medewerker op een knop drukt. Net als bij de ingang van een appartement. Je kunt als klant niet direct de deur opendoen. Bij de deur staat zowel rechts als linksboven een camera. Het begingedeelte van de zaak is een belhuis. Om bij de lounge te komen moet je door de het belhuis heen en via een deur kan je de lounge betreden. Binnen zien we voornamelijk jongeren van tussen de 18-24 zitten. Het is er aardig druk. Nadat wij geholpen zijn met onze bestelling vragen we gelijk of erbinnen gegokt kan worden op een aantal voetbalwedstrijden. Wij gebruiken de smoes dat per 1 oktober Unibet verboden is en we graag willen gokken. Wij worden scheef aangekeken en krijgen te horen dat het niet mogelijk is. Wij zien wel achter de toonbank een geldtelmachine. Wij krijgen het gevoel dat het wellicht wel mogelijk is, maar doordat wij geen bekenden zijn wordt ons deze service niet geboden. Onze tipgever is bezig om een gedrukte gokbon te krijgen”.

Tot slot is de opmerking van een van de klanten over gokken een aanwijzing. Deze casus konden we enkel kwalificeren als ‘niet pluis’, omdat de gokker ook elders zijn gokje ‘gezet kan hebben’.

“Deze shishalounge komen we tijdens het rijden tegen. Er zitten ongeveer negen personen buiten, tussen de twintig en dertig jaar, met een buitenlandse achtergrond. Bij aankomst bij de shishalounge worden we door die groep ook heel lang aangekeken. De sfeer is daardoor erg argwanend. Binnen zitten er nog tien personen, het is niet erg druk. Er worden wel kaartspellen gespeeld en spacetower is ook aanwezig. Er is voetbal op tv. We hebben duidelijk gehoord dat iemand een groot geldbedrag kan winnen als PSV “zijn voorsprong vast kan houden”. Door die opmerking blijven we na de voetbalwedstrijd nog even zitten om te zien of die persoon zijn geldbedrag laat uitbetalen maar dat doet hij op dat moment niet. Buiten dit zijn er geen verdere indicaties van illegaal gokken op deze locatie”.

6.9 Reflectie door de veldwerkers

De veldwerkers zijn geworven vanwege hun kwaliteiten: ze zijn ervaringsdeskundige, betrouwbaar en streetwise. Ook hebben ze ervaring met gokken in koffiehuisen en shishalounges. Ze hebben geen illegale kansspelen kunnen vaststellen in de onderzochte locaties. Hun ervaring met het gros van de onderzochte zaken is dat de koffiehuisen en shishalounges een buurtfunctie vervullen. Iedereen kent elkaar en zoekt elkaar op die locatie op. Zelfs wanneer zij – de veldonderzoekers met een migratieachtergrond – binnenkomen – zijn ze een vreemde eend in de bijt. Ze worden argwanend bekeken in diverse zaken, soms zelfs vijandig. Naar de oorzaak hiervan kunnen we slechts gissen. De veldwerkers hadden daarbij soms het gevoel pottenkijker te zijn bij mensen die het over criminele activiteiten hadden. Zijzelf zeggen daarover dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen koffiehuisen en shishalounges. Ze voelden zich minder thuis in de koffiehuisen dan in de shishalounges, juist vanwege de ons-kent-ons-sfeer en de Turkse achtergrond.

Ze hebben de locaties eenmaal bezocht. Meer zat er qua tijd niet in. Hun waarnemingen zijn dus momentopnames. En dat zeggen ze zelf ook: ‘Als we [bij lounge P] misschien op een ander moment waren geweest hadden we misschien wel iets meer gezien.’

De veldwerkers brengen in het verlengde hiervan ook naar voren dat koffiehuisen en shishalounges erg voorzichtig zijn geworden om open en bloot gelegenheid te geven om deel te nemen aan illegale kansspelen vanwege het risico dat de overheid daarachter komt en de zaak sluit. De soms vijandige houding van de ondernemers op hun vraag of ze kunnen gokken, duidt daar wellicht op. Ze willen zo min mogelijk in de kijker van de overheid lopen. In bepaalde zaken zal naar hun mening zeker worden gegokt, maar dan alleen voor de insiders. Onbekenden worden erbuiten gehouden.

Om meer gevoel te krijgen bij de wereld achter de koffiehuisen en shishalounges en de relatie met illegale kansspelen is een exploratieve media-analyse uitgevoerd.

6.10 Resume koffiezaken en shishalounges

In het tweede deel van dit hoofdstuk hebben we uitvoerig stilgestaan bij het veldwerk naar illegale kansspelproducten in koffiehuisen (n=16) en shishalounges (n=34). Belangrijkste bevinding is dat de veldwerkers in geen enkele bezochte zaak hebben waargenomen dat er illegale kansspelen werden aangeboden/gespeeld. In tien gevallen werden koffiehuisen en shishalounges in de groep ‘niet-pluizaken’ ingedeeld. Deze bevindingen zijn niet representatief, want de onderzoeksgroepen zijn grotendeels selectief samengesteld. Bovendien zijn de bevindingen gebaseerd op een subjectief waarnemingsmoment (door drie veldwerkers) in de koffiehuisen/shishalounges. Het verkopen of aanbieden van illegale kansspelen veronderstelt een zekere vertrouwensband tussen koper en verkoper. De vraag is of meer meetmomenten door dezelfde veldwerkers meer ‘hits’ zouden kunnen opleveren, iets wat de veldwerkers in elk geval kunnen bevestigen.

Bij tien zaken waren er wel indicaties die aanleiding geven om te denken dat er iets ‘niet pluis’ is. Door deze indicaties kan niet worden uitgesloten dat er illegale kansspelen worden aangeboden bij de locaties. De sterkste aanwijzing is dat de veldwerkers hierover zijn getipt. Desgevraagd krijgen zij nul op het rekest van het personeel op de vraag of ze een gokje ‘kunnen zetten’. De houding en sfeer zijn argwanend en soms ronduit vijandig. De zaken zijn – tegen de verwachting in – van redelijke kwaliteit. Bij de tien ‘niet-pluiszaken’ hebben de veldwerkers aangeven dat er mogelijk ook illegaal wordt gegokt, maar blijken die veronderstelling vooral te baseren op hun waarneming van – in hun woorden – ‘foute gasten die hun geld niet op een eerlijke manier verdienen’. De eventuele relatie met illegaal gokken is hiermee echter niet vastgesteld.

De indruk van de veldwerkers is dat de illegale gokpraktijken in koffiehuisen/shishalounges zich meer dan voorheen in het verborgene afspelen, dat wil zeggen: alleen voor bekenden van de uitbater en niet voor onbekenden (veldwerkers). Uitbaters zullen anders gezegd wel oppassen om het risico te lopen dat ze hun vergunning kwijtraken door vreemden in hun zaak deel te laten nemen aan illegale kansspelen. ‘Ze zijn er heel waakzaam op’, aldus een van de veldwerkers.

Uit interviews kwam herhaaldelijk het gebruik van Telegramgroepen naar voren, waar gesproken wordt over illegale vormen van kansspelen. Het gaat dan vooral om shishalounges en illegale goksites. Onderzoekers hebben een aantal van deze groepen maandenlang gevolgd. Opvallend vaak wordt gesproken over verslaving, niet alleen aan gokken maar ook aan drugs of alcohol.

Media-analyse

7

Dit deelonderzoek betreft een media-analyse van zowel illegale kansspelen in algemene zin als een specifieke analyse van de locaties shishalounges en koffie- en theehuizen. Een zoekopdracht naar nieuwsberichten over illegaal gokken laat een ondergrens zien van incidenten die gerelateerd zijn aan illegale kansspelen. Om te kijken of illegale kansspelen geregeld voorkomen in shishalounges en/of koffie- en theehuizen wordt hier ook naar gezocht.

7.1 Illegale kansspelen in de media

Om meer zicht te krijgen op de achtergronden van het illegale gokken hebben we in de media-berichtgeving gekeken wat er over illegaal gokken wordt geschreven. Meer in het bijzonder is gelet op de context waarin geschreven wordt over illegaal gokken en met welke (veiligheids) problemen gokken is geassocieerd. Voor deze analyse zijn met behulp van Lexis Nexis krantenberichten bekeken vanaf het jaar 2015. Aangezien de term 'illegaal gokken' te veel resultaten opleverde om alles te kunnen bekijken, is gekozen voor een representatieve steekproef. In onderstaande tabel is het totaal aantal nieuwsberichten weergegeven die de term 'illegaal gokken' opleverde per jaar. In 2019 en 2021 waren de meeste zoekresultaten, respectievelijk 119 en 110. Het jaar 2018 had met 55 zoekresultaten de minste nieuwsberichten.

■ **Tabel 7.1:** Aantal nieuwsberichten per jaar

Jaar	Aantal nieuwsberichten over 'illegaal gokken'
2015	86
2016	92
2017	76
2018	55
2019	119
2020	83
2021 (tot 15 nov)	110

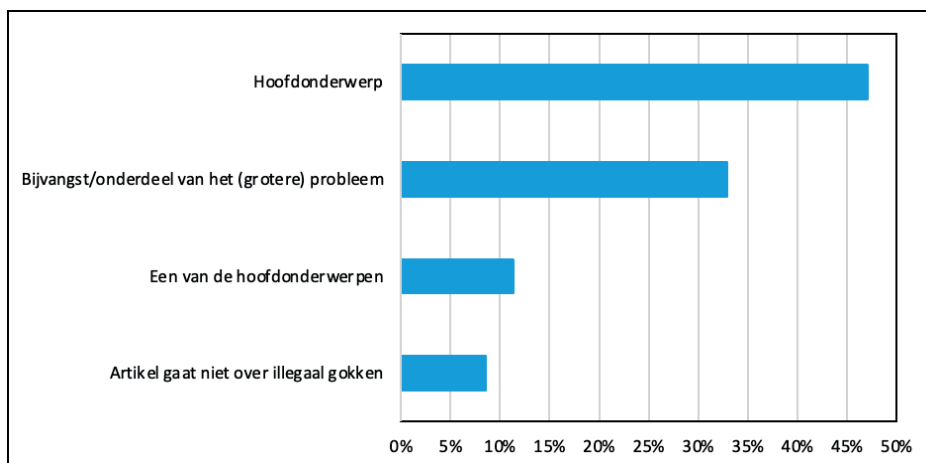
Vanaf 2015 is voor elk jaar een steekproef genomen van twintig nieuwsberichten. In totaal zijn dus 140 nieuwsberichten bekeken. De steekproef is willekeurig genomen van het aantal zoekresultaten. Indien meerdere nieuwsberichten over dezelfde gebeurtenis gaan, is een ander artikel gekozen. Van de twee grootste categorieën zoekwoorden, is in ieder geval een artikel worden meegenomen. We hebben gekeken waar de berichten over gaan en of illegaal gokken op zichzelf staat of onderdeel is van een breder wetsovertredend patroon.

Naast de gegevens uit het bevolkingsonderzoek over illegale kansspelen is er daarover ook informatie te vinden in nieuwsberichten. Als eerste gaan we in op enkele algemene gegevens, gevolgd door de acties van overheidsinstanties, de locatie, het type kansspel en de verschillende andere vormen van criminaliteit waarmee illegaal gokken wordt geassocieerd.

7.1.1 Algemene gegevens mediaberichtgeving

Door te zoeken op 'illegaal gokken' komen alle nieuwsberichten naar voren waarin deze termen genoemd worden, maar niet noodzakelijk in een 'gokcontext'. In de onderstaande tabel is te zien dat het in bijna de helft van de gevallen om illegaal gokken als hoofdonderwerp gaat. In bijna een derde van de artikelen was illegaal gokken een bijvangst of onderdeel van een groter probleem, bijvoorbeeld ondermijning. In bepaalde gevallen was illegaal gokken een van de hoofdonderwerpen (11 procent) of ging het artikel niet over illegaal gokken (9 procent).

Figuur 7.1: Hoofdonderwerp, bijvangst/onderdeel van het (grotere) probleem, een van de hoofdonderwerpen of artikel gaat niet over gokken (n=140)



In het onderstaande wordt een aantal voorbeelden gegeven van nieuwsberichten. Illegaal gokken is bijvoorbeeld een hoofdonderwerp wanneer een inval wordt gedaan:

“Tijdens een grote controle op illegaal gokken zijn dinsdagavond invallen gedaan in twee panden aan de Nieuwstraat in Almelo. In de winkel Amigos Handel, op de hoek met de Wondestraat, werd volgens de gemeente op het moment van de inval illegaal gegokt. Omdat op hetzelfde adres al eerder overtredingen zijn geconstateerd, heeft burgemeester Willem Urlings het pand voor drie maanden gesloten.” (De Twentsche Courant Tubantia, 26 februari 2015)

In het onderstaande artikel is illegaal gokken een bijvangst, het gaat om het witwassen van crimineel verdiend geld, de verdachte zou dit geld hebben verdiend met illegaal gokken:

“Een 35-jarige Hagenaar heeft volgens het Openbaar Ministerie zeven ton crimineel verdiend geld witgewassen. Een deel hiervan ging via een shishalounge in de Haagse Schilderswijk. De rechter verlengde gisteren zijn voorarrest met drie maanden. De man van Albanese afkomst zit al een half jaar vast. Het geld zou hij hebben verdiend met illegaal gokken.” (AD/ Haagsche Courant, 18 december 2018)

In het volgende nieuwsbericht gaat het om verschillende criminele activiteiten waarbij illegaal gokken een van de hoofdonderwerpen is:

“De Amsterdamsestraatweg was afgelopen jaren een broeiest van criminele activiteiten. De straat in het centrum van Utrecht was dé plek voor illegale gokkers en illegaal prostitutiebezoek. Toch stopt Utrecht met het beperken van de openingstijden in het gebied.” (AD/ Utrechts Nieuwsblad, 29 mei 2021)

Volgens een nieuwsbericht van het Openbaar Ministerie, 24-06-2021 heeft op 16 juni 2021 de FIOD in samenwerking met het Openbaar Ministerie woningen en een bedrijfspand doorzocht en zijn huiszoekingen verricht in verschillende landen, waaronder België, Luxemburg, Zweden, Malta, Curaçao, Oostenrijk en Zwitserland. De verdachten (vijf mannen en een vrouw) worden verdacht van overtreding van de Wet op de kansspelen, witwassen en deelname aan een criminele organisatie. Volgens het openbaar ministerie zou het mogelijk gaan om verdiensten van 250 miljoen euro. Er is beslag gelegd op ruim 100 miljoen euro aan kunst, woningen, bankrekeningen, sieraden, auto's, boten en beleggingen. De verdenking is dat de verdachten online casino kansspelen aanboden op de Nederlandse markt, zonder vergunning. Zij zouden volgens het Openbaar Ministerie gebruik hebben gemaakt van een buitenlandse structuur om niet in de gaten te lopen van de Nederlandse opsporingsdiensten.

Kort op dit bericht, op 7 april 2021 meldt het Openbaar Ministerie dat werkstraffen zijn geëist tegen een vader met twee zoons die een computer beschikbaar hadden in hun koffiehuis in Den Haag waarop kon worden gegokt. Volgens het Openbaar Ministerie verloren de klanten daar hun inzet en verdienden de drie mannen hieraan geld. Er werd vooral gegokt op sportwedstrijden. Er werd aan de eigenaar contact betaald. Vervolgens printte de eigenaar een bonnetje met krediet. De printer was verstopt in een koffiezetautomaat. De eigenaar deelde de verdiensten met de organisatie die de computer en diensten leverden.

Ook in 2022 wordt in de media melding gemaakt van illegale kansspelen. In februari 2022 in de gemeente Peel en Maas worden volgens De Limburger personen aangehouden voor een miljoenenfraude bij online casino's. Een van de personen zou ook worden verdacht van valsheid in geschrifte en oplichting. De verdenking richt zich ook op witwassen. Het gaat om twee Nederlanders die welkomstbonussen lieten uitkeren door casino's, door het gebruik van valse identiteitsbewijzen, vervolgens werd het geld geïnvesteerd in vastgoed. (De Limburger, 16 februari 2022)

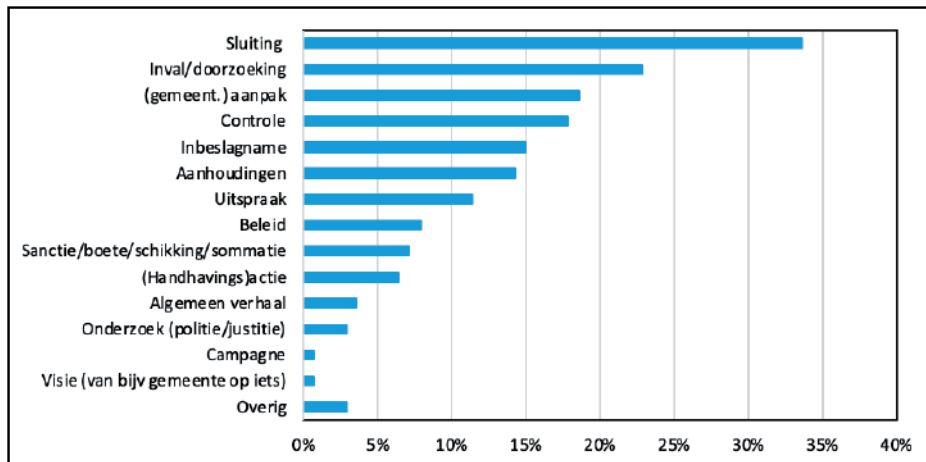
Verder wordt in vijftien nieuwsberichten (10,7 procent) gokverslaving besproken. In de meeste gevallen wordt het enkel benoemd als risico van gokken, maar in sommige gevallen is het hoofdonderwerp de relatie tussen gokken en verslaving.

Daarnaast komen verschillende plaatsen naar voren in de nieuwsberichten. Van de 113 nieuwsberichten waar een of meerdere plaatsen in Nederland genoemd wordt gaat het in de meeste gevallen om de randstad. De G4 wordt het vaakst genoemd, namelijk Rotterdam (12), Den Haag (10), Amsterdam (9) en Utrecht (9). Andere plaatsen die vaker genoemd worden zijn Eindhoven (8), Arnhem (6), Dordrecht (5), Almelo (5) en Enschede (4).

7.1.2 Ondernomen acties

De nieuwsberichten over illegaal gokken gaan over veel verschillende ondernomen acties. In de berichten komen sluitingen (34 procent) en inval of doorzoeken (23 procent) het meest voor.

■ **Figuur 7.2:** Ondernomen acties (n=140)



De meeste nieuwsberichten bestaan uit verschillende type gebeurtenissen, zo kan een inval bijvoorbeeld leiden tot een rechtszaak en een sluiting. In het onderstaande artikel ging het om een controle en een sluiting:

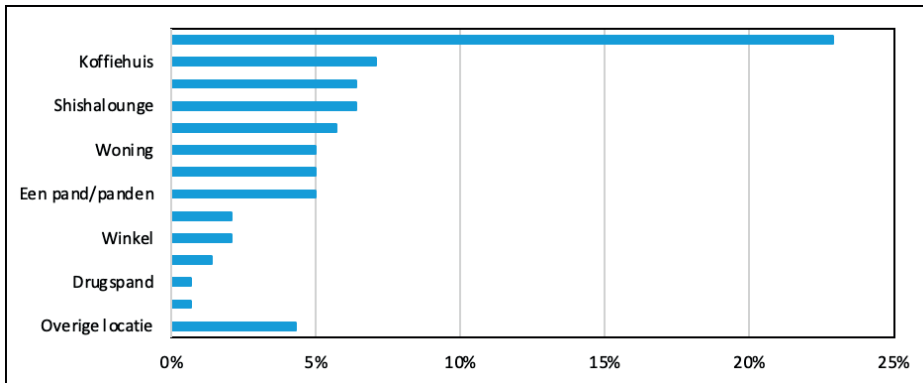
“Twee Sliedrechtse horecabedrijven aan de Kerkstraat en Rembrandtlaan zijn per direct hun vergunning kwijtgeraakt en moeten gesloten blijven. Beide bedrijven waren in handen van één uitbater, een 38-jarige man uit Oosterhout. Bij de bedrijven werden bij een controle in december 2018 ‘de nodige misstanden geconstateerd’: zaken die wezen op illegaal gokken, grote hoeveelheden contant geld en illegale Viagrapillen. De twee bedrijven, Grillhouse Marmaris aan de Kerkstraat en Bar Rembrandt aan de Rembrandtlaan, mochten daarna geen alcohol meer schenken. De bar werd voor drie maanden gesloten.” (PZC.nl, 29 maart 2020).

7

7.1.3 Goklocatie

Illegaal gokken gebeurt op verschillende goklocaties. Niet alle locaties die in de nieuwsberichten genoemd worden zijn ook goklocaties. In de onderstaande figuur zijn de locaties weergegeven waar ook daadwerkelijk sprake was van illegaal gokken. Horecagelegenheden komen met 23 procent het vaakst voor. Hierbij gaat het om andere locaties dan in de rest van de figuur genoemd worden, vaak gaat het om horecagelegenheid in algemene zin.

■ **Figuur 7.3:** Goklocatie (n=140)



Hieronder worden verschillende voorbeelden genoemd van goklocaties. In Leiden was er bijvoorbeeld een discussie omtrent de gedwongen sluiting van een horecagelegenheid:

“De gedwongen sluiting van café Palmerie door burgemeester Lenferink is onrechtvaardig. Dat betoogt advocaat Paul Koorn van de horecagelegenheid in Slaaghwijk. Bij een landelijke actie eind maart werden cashcenters in bijna honderd etablissementen in beslag genomen. Naar aanleiding daarvan werd een veertigtal zaken gesloten. Die sluitingen waren alle op onjuiste gronden genomen, oordeelde de voorzieningenrechter. In Amersfoort, Den Bosch, Bergen op Zoom en Rotterdam werden de besluiten teruggedraaid, alleen in Utrecht bleven zaken gesloten. Daar was meer aan de hand.” (Leidsch Dagblad, 1 oktober 2019)

Twaalf personen werden gearresteerd vanwege illegaal gokken bij een koffiehuis in Den Haag:

“Bij een inval in een Haags koffiehuis heeft de politie zaterdag in alle vroegte twaalf personen aangehouden omdat ze illegaal aan het gokken zouden zijn. Minimaal een van de verdachten komt uit Rotterdam. De politie viel het koffiehuis binnen nadat ze informatie had gekregen dat er na sluitingstijd illegaal gegokt werd.” (AD/Rotterdams Dagblad, 26 oktober 2015)

Ook panden van (culturele) stichtingen worden gebruikt om illegaal gokken te faciliteren:

“Formeel is de multiculturele stichting Het Beek er gevestigd. Maar bij een recente controle, waarbij politie, brandweer en de gemeente waren betrokken, bleek dat het pand Beeklustlaan 21A tevens onderdak bood aan een organisatie waar illegaal werd gegokt op uitslagen van voetbalwedstrijden.” (De Twentsche Courant Tubantia, 11 mei 2017)

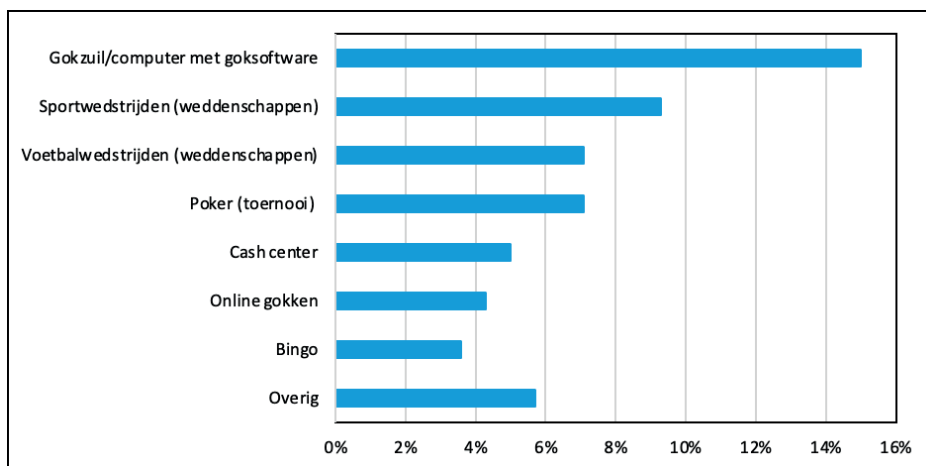
Ook in woningen kan illegaal gokken plaatsvinden, zo ondervond de politie bij een illegaal feest:

“De politie heeft afgelopen weekeinde weer een einde gemaakt aan illegale feesten. In een grote zaal in Katwoude (Noord-Holland) waren 92 mensen aan het feesten. Alle aanwezigen zijn naar huis gestuurd. Ze kunnen een boete tegemoetzien, net als de organisatoren. Geen feest, maar wel illegaal gokken: dat gebeurde in een woning aan de Haagse Spionkopstraat.” (De Telegraaf, 30 november 2020)

7.1.4 Type gokspel

Bij illegaal gokken kan het om verschillende type gokspellen gaan. In de meeste artikelen wordt enkel over illegaal gokken in algemene zin gesproken, daarom zijn de percentages van de verschillende type gokspellen relatief laag. Gokzuilen of computers met goksoftware komen met 15 procent het vaakst voor. Daarnaast komen sportweddenschappen (9 procent), voetbalweddenschappen (7 procent) en poker (7 procent) voor.

■ **Figuur 7.4:** Type gokspel (n=140)



Een nieuwe ontwikkeling met betrekking tot illegaal gokken zijn de ‘cashcenters’¹⁰⁷ die gebruikt worden als illegale gokzuilen:

“Het OM heeft gisteren een inval gedaan in een woning in Rotterdam tijdens een onderzoek naar cashcenters. Deze automaten worden mogelijk gebruikt als illegale gokzuilen. Naast de woning in Rotterdam deed de Kansspelautoriteit (Ksa) ook een inval in een bedrijfspand en een woning in Enschede. Bij die invallen zijn gegevensdragers, administratie en vermogensbestanddelen in beslag genomen.” (AD/Rotterdams Dagblad, 29 augustus 2018)

¹⁰⁷ Een cashcenter is een terminal waarop illegaal gegokt kan worden.

Ook illegale casino's komen voor, bij een sportvereniging werd er illegaal gepokerd:

“Burgemeester Wouter Kolff van Dordrecht heeft de bovenverdieping van SC Amstelwijck voor een half jaar gesloten. Daar was een illegaal casino gevestigd. Vermoedelijk werd er al één tot anderhalf jaar illegaal gepokerd.” (AD/De Dordtenaar, 20 augustus 2019)

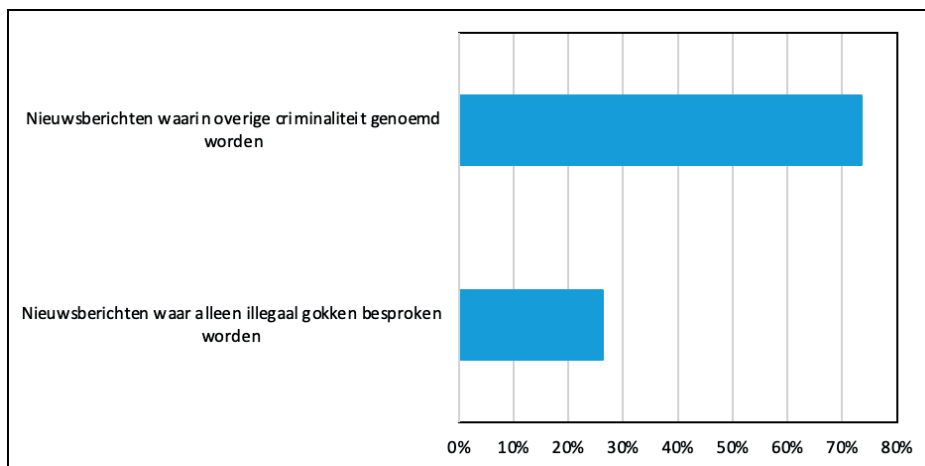
Online gokken was voor inwerkingtreden van de Wet Kansspelen op afstand ook illegaal. In het onderstaande nieuwsbericht wordt de legalisering besproken:

“Na jaren soebatten wordt online gokken dan toch gelegaliseerd. Coalitiepartijen VVD en PvdA hopen dat zowel Tweede als Eerste Kamer spoedig met hun aanpassingen instemmen, zodat de wet per 1 juli van dit jaar veranderd kan worden.” (IJmuider Courant, 5 januari 2016)

7.1.5 Overige criminaliteit

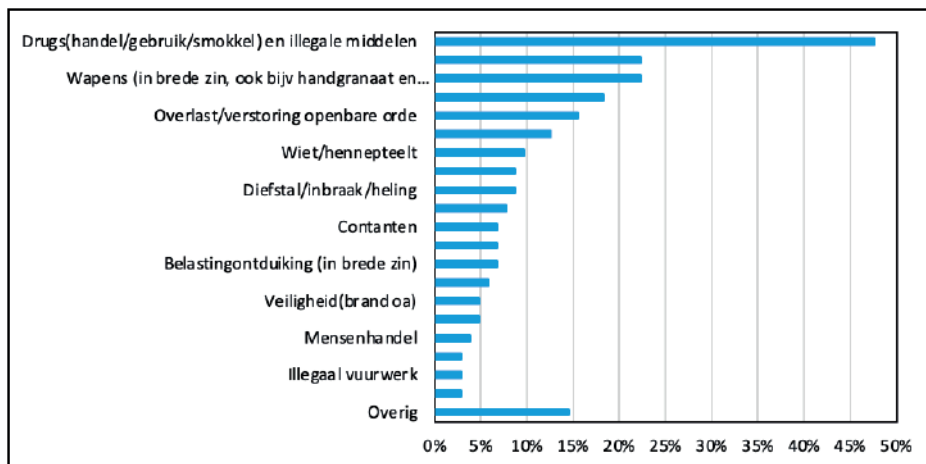
In de zoekresultaten van illegaal gokken worden ook verschillende andere vormen van criminaliteit genoemd. In 74 procent van alle bekeken nieuwsberichten wordt er, naast illegaal gokken, gesproken over ‘overige criminaliteit’.

■ **Figuur 7.5:** Overige criminaliteit (n=140)



In de onderstaande figuur zijn de verschillende vormen van overige criminaliteit weergegeven. De nieuwsberichten waarin overige criminaliteit benoemd wordt, gaan in bijna de helft van de gevallen over drugshandel, -smokkel, -gebruik of overige illegale middelen. Verder worden witwassen (22 procent), geweldincidenten (18 procent) en wapens (22 procent) vaker genoemd.

■ **Figuur 7.6:** Vormen van overige criminaliteit (n=103)



In de meeste gevallen gaan de nieuwsberichten niet over één vorm van overige criminaliteit, maar worden er meerdere benoemd. In het onderstaande berichten worden bijvoorbeeld een schietpartij, afpersing en drugshandel genoemd:

“Haarlem. Het Openbaar Ministerie heeft met de nabestaanden van de in 2017 in Akersloot doodgeschoten Zandvoorter Hennie Schipper (47) een schikking getroffen over diens ‘criminele erfenis’. Het gaat om een bedrag van meer dan vier ton. Uit een onderzoek van OM en FIOD kwam naar voren dat Schipper zich bezighield met het mogelijk maken van illegaal gokken op voetbalduels, soms met afpersing. Ook zou sprake zijn van witwasconstructies en werd Schipper gelinkt aan drugshandel. De Zandvoorter en zijn vrouw hadden een woning met een waarde van ongeveer 1,2 miljoen euro en diverse ‘luke’ voertuigen. Terwijl ze dit niet konden financieren met legale inkomsten, aldus OM en FIOD.” (De Gooi- en Eemlander, 26 oktober 2019)

Ook georganiseerde criminaliteit wordt in verband gebracht met illegaal gokken, zo blijkt uit het onderstaande artikel:

“De gemeente Amsterdam zegt hoge prioriteit te geven aan de aanpak van de illegale gokgelegenheden. „Illegaal gokken in voor publiek toegankelijke inrichtingen brengt gevaar voor de openbare orde met zich mee. Vooral wanneer dit gepaard gaat met de aanwezigheid van drugs, grote contante geldbedragen, personen met zware geweldsdelicten op hun kerfstok en betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit”, laat een woordvoerder namens burgemeester Eberhard van der Laan weten. Publiek toegankelijke inrichtingen waar illegaal gokken wordt geconstateerd, blijken vaak ‘sleutelplaatsen’ te zijn waar personen met een crimineel verleden zich ophouden. „Het risico dat er geweldsincidenten plaatsvinden in inrichtingen waar illegaal gegokt wordt, is groot. De burgemeester zet om deze reden dan

*ook zijn sluitingsbevoegdheid in om een einde te maken aan de openbare-ordeverstoring.””
(De Telegraaf, 20 januari 2016)*

7.2 Media-analyse koffiehuisen en shishalounges

Naast een analyse van illegaal gokken in algemene zin hebben we – net als in de vorige paragraaf – de mediaberichtgeving over shishalounges en koffie- en theehuizen geanalyseerd. Het doel hiervan om meer zicht te krijgen op de achtergronden van het illegale gokken in thee- en koffiehuisen en shishalounges. In het bijzonder is daarbij gekeken naar de locaties, de acties van (overheids)instanties, de verschillende kansspelen en de (overige) vormen van criminaliteit.

Voor deze analyse zijn met behulp van Lexis Nexis krantenberichten bekeken vanaf 2015. Verschillende zoektermen zijn gebruikt, waaruit 68 nieuwsberichten zijn gekomen.

De volgende zoektermen zijn gebruikt voor de verschillende locaties:

- Shishalounge(s)
- Shishabar(s)
- Koffiehuisen of koffiehuis
- Theehuizen of theehuis

Secundair zijn hier de volgende zoektermcombinaties aan toegevoegd om niet relevante krantenberichten te vermijden:

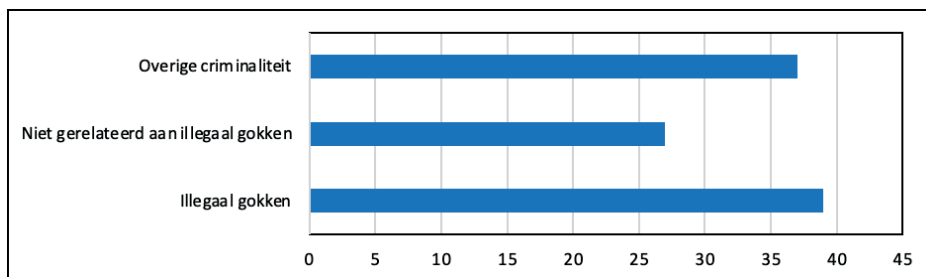
- Gokken
- Sluiting
- Burgemeester
- Overlast
- Drugs
- Gokzuil

De hits op ‘shishalounges’ zijn allemaal bekeken aangezien dit aantal te overzien was. Vervolgens is gekeken of de nieuwsberichten relevant waren. De koffie- en theehuizen leverden als zoekterm zoveel resultaten op dat hierbij gelijk de secundaire zoektermen aan toegevoegd zijn om gericht te kunnen zoeken.

7.2.1 Algemeen

Niet alle nieuwsberichten waar shishalounges of koffie- en theehuizen in genoemd worden hebben betrekking op illegaal gokken. In onderstaande tabel is te zien dat veertig van de 68 nieuwsberichten over illegaal gokken gaan. In 37 van de bekeken nieuwsberichten worden andere criminele gedragingen genoemd dan illegaal gokken.

■ **Figuur 7.7** Verdeling illegaal gokken en criminaliteit (n=68)



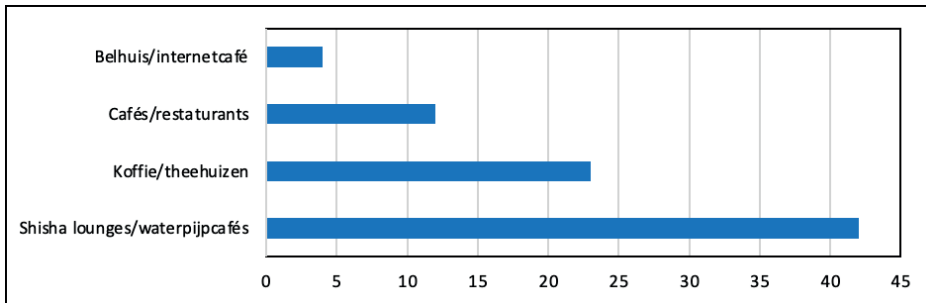
Het onderstaande nieuwsbericht geeft een voorbeeld van de nieuwsberichten die voorbijkomen in de media, in dit geval gaat het om een inval in een shishalounge vanwege illegaal gokken:

“Het centrum van Heemskerk werd donderdagavond opgeschrikt door een grote inval bij de Shisha Lounge Star aan de Maerten van Heemskerckstraat. De Kansspelautoriteit, de Belastingsdienst en de politie hebben onder leiding van de gemeente Heemskerk een inspectie verricht. Het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Noord-Holland, dat zich richt op de bestuurlijke en integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, verleende ondersteuning. Er waren bij de gemeente klachten van burgers en tips binnengekomen. En uit onderzoek van de politie bleek een vermoeden van illegaal gokken”, vertelt een woordvoerder van de gemeente.” (Noordhollands Dagblad, 20 februari 2016)

7.2.2 Locaties

In de analyse is alleen gezocht naar shishalounges en koffie- en theehuizen, in de gevonden nieuwsberichten worden echter ook nog andere locaties genoemd (zie figuur 6). In het figuur is te zien dat het grootste deel van de nieuwsberichten over shishalounges of shishabars gaat. Aangezien hier minder zoektermen zijn gebruikt, is de kans op het missen van relevante berichten ook kleiner. Verder valt op dat in de berichten over shishalounges of koffie- en theehuizen cafés of restaurants het vaakst genoemd worden. In maar vier gevallen worden beluizen of internetcafés genoemd.

■ **Figuur 7.8** Locaties (n=68)



De relatie tussen illegaal gokken en shishalounges komt in veel nieuwsberichten naar voren. Zo probeert de Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb shishalounges te sluiten waar illegaal gegokt wordt:

“De Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb kijkt of hij tien shishalounges kan sluiten, waar verleden week bij een grote actie ‘cashcenters’ zijn gevonden. Dit zouden een nieuw soort gokzuilen zijn, die het mogelijk maken om anoniem te wedden op sportwedstrijden. Dit is illegaal. In totaal werden in Rotterdam bij de grote landelijke actie 44 zuilen gevonden.” (AD/Rotterdams Dagblad, 4 april 2019)

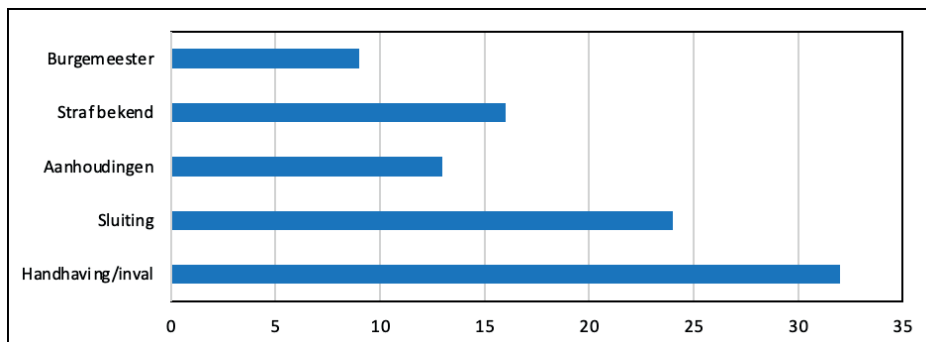
Ook koffie- en theehuizen worden veelvuldig in verband gebracht met illegale gokpraktijken. In Dordrecht heeft de politie spullen in beslag genomen waarmee in een theehuis illegaal werd gegokt:

“De politie heeft spullen voor illegale gokpraktijken in beslag genomen bij een theehuis op de Blekersdijk in Dordrecht. Agenten namen vlak voor Hemelvaartsdag een kijkje, omdat er volgens een anonieme tipgever illegaal werd gegokt. Ter plaatse trof de politie een gok-computer en gokbriefjes aan. De eigenaar moet uitleg komen geven op het bureau.” (AD/De Dordtenaar, 26 mei 2017)

7.2.3 Handhaving

Handhavingsactiviteiten komen geregeld voor in relatie tot shishalounges en koffie- en theehuizen. In bijna de helft (32) van de nieuwsberichten wordt gerapporteerd over handhavingsactiviteiten waarbij het vaak ging om een inval (zie figuur 7). 24 van de berichten had betrekking op het sluiten van een zaak. Daarnaast worden ook de daders zelf gepakt, zo waren er ook aanhoudingen (13) en werd de opgelegde straf (16) in sommige gevallen benoemd. In negen gevallen wordt ook de burgemeester genoemd.

■ **Figuur 7.9** Handhaving/inval, sluiting, aanhoudingen, straf bekend, en burgemeester (n=68)



Wanneer sterke verdenkingen van illegaal gokken of andere criminaliteit aan de orde zijn, wordt dit vaak groot aangepakt en zijn verschillende organisaties betrokken. Een dergelijke inval vond plaats in twee panden aan de Amsterdamsestraatweg en de Surinamestraat in Utrecht. De panden werden gesloten vanwege illegale gokpraktijken:

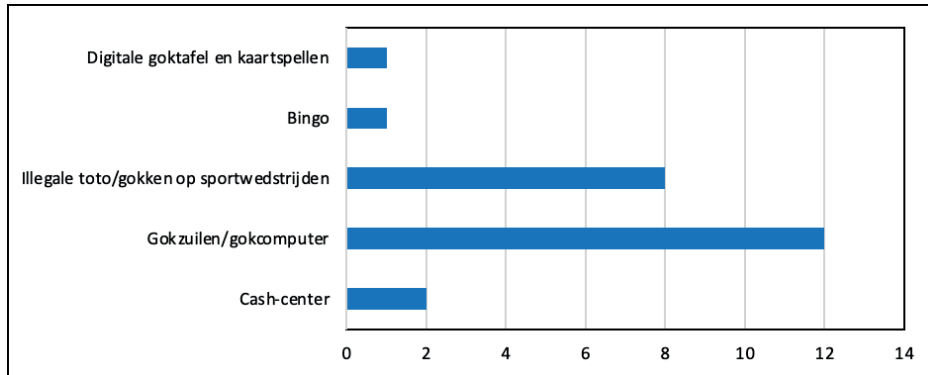
“Een pand aan de Amsterdamsestraatweg en een pand aan de Surinamestraat zijn donderdagavond gesloten omdat er illegale gokactiviteiten plaatsvonden. Dat bleek bij een controle van de gemeente in samenwerking met de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV en de Kansspelautoriteit. Het pand aan de Amsterdamsestraatweg stond leeg, maar was lange tijd in gebruik als belhuis. Daarvoor was ook toestemming volgens het bestemmingsplan.” (AD/Utrechts Nieuwsblad, 28 februari, 2015)

“Het pand aan de Surinamestraat in Lombok, op de hoek met de Vleutenseweg, was in december ook al bezocht door de samenwerkende diensten. Toen was er al een vermoeden dat er geld verdiend werd met illegaal gokken. Dat gokken is bij het bezoek donderdagavond vast komen te staan, met als gevolg dat het pand in ieder geval de komende zes maanden dicht moet. Sinds april vorig jaar was Green Corner gevestigd in het pand, ingeschreven als een theehuis. In 2012 werd een vergunning voor een coffeeshop aangevraagd voor het pand aan de Surinamestraat. Toen zat er officieel een restaurant, later werd het Theehuis Majella.” (AD/Utrechts Nieuwsblad, 28 februari 2015)

7.2.4 Gokspellen

In de nieuwsberichten komen verschillende soorten kansspelen aan de orde. Aangezien in de meeste berichten enkel de term illegaal gokken of een gelijkwaardige term wordt genoemd, is het bij veel berichten niet duidelijk om welke gokspellen het gaat. In onderstaande tabel zijn de gokspellen weergegeven die genoemd zijn in de nieuwsberichten.

■ **Figuur 7.10** Type gokspel (n=68)



In het onderstaande bericht wordt gesproken over een vaak genoemd gokspel, namelijk de gokzuil. Een gokzuil is een computer of laptop waarmee online sportweddenschappen geplaatst kunnen worden.

“Jaarlijks wordt in Nederland voor miljoenen euro’s illegaal gegokt. De Kansspelautoriteit voerde het afgelopen jaar 25 controles uit in zeventien gemeenten. Bij 23 controles werden zogeheten ‘gokzuilen’ aangetroffen in belwinkels, cafés, maar vooral in Turkse koffiehuisen. De zuilen zijn eigenlijk computers, die in variërende uitvoeringen voorkomen. Een klassiek model is een scherm met biljet- en muntinname en een ticketprinter. “Bij de winkel Amigos Handel gaat het om een typisch geval van een illegale gokzuil”, vertelt Martijn van de Koolwijk, woordvoerder Kansspelautoriteit. “We ontvingen meldingen van buiten, vandaar dat de inval werd gedaan.” (De Twentsche Courant Tubantia, 26 februari 2015)

“Het probleem bij gokzuilen is dat er geen toezicht is op kansspelverslaving. Ook kunnen minderjarigen bij de automaten en spelers kunnen niet controleren of de weddenschap eerlijk wordt afgehandeld. Het grootste deel van deze industrie ligt in handen van buitenlandse organisaties. De hoogste omzet die ooit werd aangetroffen door de Kansspelautoriteit is 50.000 euro in slechts zes weken tijd.” (De Twentsche Courant Tubantia, 26 februari 2015)

Het onderstaande is een voorbeeld van een artikel waarbij het type gokspel niet wordt benoemd. Veel artikelen beschrijven een inval vanwege illegaal gokken waarbij bijvoorbeeld zaken worden gesloten, maar onduidelijk is hoe precies werd gegokt:

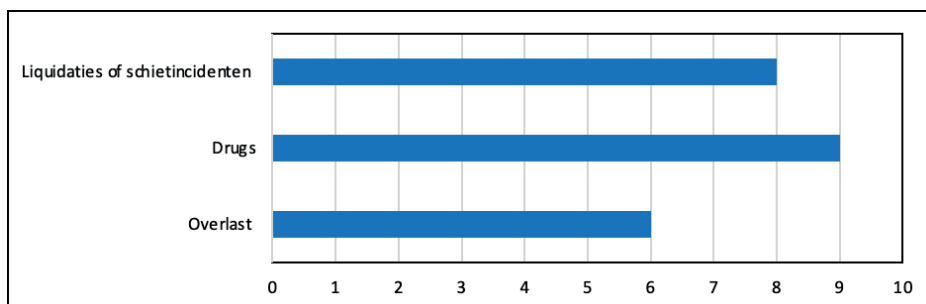
“De uitbaters van tientallen horecazaken in Rotterdam die een maandenlange sluiting boven het hoofd hangt, vechten deze beslissing massaal aan. De gemeente wil ze tijdelijk dicht hebben omdat ze apparaten hadden staan waarop illegaal kan worden gegokt. Het gaat om 39 shishalounges, cafés en snackbars. De meesten zouden drie maanden dicht moeten. Bij enkele gaat het om zes maanden. De ondernemers kregen het besluit gisteren uitgereikt. Directe aanleiding voor de sluiting is een grote, landelijke actie van gemeenten, politie, het

Openbaar Ministerie en de Kansspelautoriteit (Ksa) in maart van dit jaar. Die vielen toen binnen bij 152 shishalounges, winkels, theehuizen, cafés en snackbars.” (AD/Groene Hart, 13 augustus 2019)

7.2.5 Criminaliteit

In de nieuwsberichten komen ook andere criminele gedragingen dan illegaal gokken voor. Deze hoeven niet altijd een directe relatie te hebben met illegaal gokken maar hebben dat wel met de locatie die genoemd wordt. Zo zijn er bijvoorbeeld liquidaties in shishalounges. In onderstaande figuur is te zien dat drugs het vaakst in nieuwsberichten wordt genoemd in combinatie met shishalounges of koffie- en theehuizen.

■ **Figuur 7.11:** Overige criminaliteit (n=68)



In het onderstaande artikel wordt gesproken over het slechte imago van shishalounges. Ze worden namelijk vaak in verband gebracht met criminele gedragingen zoals schietincidenten:

“De shishalounge kampt met een slecht imago. Van schietincidenten, gevonden handgranaten tot invallen en zelfs een afgehakt hoofd voor de deur van een waterpijpcafé in Amsterdam. Hoeveel van die lounges zijn er in Brabant en wat is daar in de afgelopen tijd allemaal gebeurd? En wat is een shishalounge nou eigenlijk?” (PZC.nl, 31 juli 2019)

Zoals in het bovenstaande al duidelijk werd wordt drugs ook vaak genoemd in de berichten. In shishalounge El Clasico in Tilburg heeft de politie bijvoorbeeld drugs aangetroffen:

“Bij een inval in shishalounge El Clasico aan de Berkdijksestraat in Tilburg heeft de politie woensdagavond gripzakjes met vermoedelijke cocaïne en hasj aangetroffen. Ook de bovenverdieping, het woongedeelte, werd uitgekamd. De 45-jarige bewoner, broer van de eigenaar van de zaak, is aangehouden.” (Eindhovens Dagblad, 18 april 2019)

Ook overlast voor de buurt kan een probleem zijn, onder andere door shishalounges. In het onderstaande bericht besloot de gemeente om een exploitatievergunning in te trekken vanwege geluidsoverlast:

“De eigenaar van shishalounge Oase in Den Bosch wil dat zijn zaak snel weer opengaat. Dat bleek gisteravond tijdens een hoorzitting bij de gemeente Den Bosch. De gemeente besloot in augustus de exploitatievergunning van uitbater Ramin Ziarmal in te trekken vanwege te veel (geluids)overlast in de buurt.” (Brabants Dagblad, 19 oktober 2019)

7.3 Resume

Uit de analyse van de mediaberichten over de periode 2015-2021 met de zoekterm ‘illegaal gokken’ komt naar voren dat illegaal gokken geregeld in het nieuws komt. Het aantal nieuwsberichten per jaar varieert van 55 tot 119. In ongeveer de helft van de nieuwsberichten is illegaal gokken het hoofdonderwerp en in een derde is illegaal gokken ‘bijvangst’. De nieuwsberichten over illegaal gokken gaan over verschillende gebeurtenissen. In de berichten komen sluitingen van panden en inval of doorzoekingen het meest voor. Illegaal gokken gebeurt op verschillende goklocaties, onder andere in horecagelegenheden, maar ook koffiehuisen, shishalounges en bedrijfspanden. Ook komen verschillende gokspellen in de nieuwsberichten naar voren, zoals gokzuilen of computers met goksoftware, sportweddenschappen en poker. De nieuwsberichten waarin overige criminaliteit benoemd wordt, gaan in bijna de helft van de gevallen over drugshandel, -smokkel, -gebruik of overige illegale middelen. Verder worden witwassen, wapens en geweldincidenten genoemd.

Uit de media-analyse waarbij specifiek naar koffiehuisen en shishalounges is gezocht, komt naar voren dat hier geregeld illegale gokpraktijken of andere vormen van criminaliteit plaatsvinden. De indruk van de veldwerkers (zie hoofdstuk 6) is dat de illegale gokpraktijken in koffiehuisen en shishalounges zich meer dan voorheen in het verborgene afspelen, dat wil zeggen: alleen voor bekenden van de uitbater en niet voor onbekenden (veldwerkers). De media-analyse lijkt deze veronderstelling te bevestigen. Veel nieuwsberichten gaan over criminaliteit, overlast en handhavende activiteiten door de overheid.

Literatuurlijst

- American** Psychiatric Association. (2013). Diagnostic and statistical manual of mental disorders: DSM-5 (Vol. 5). American psychiatric association, Washington, DC.
-
- Ariyabuddhiphongs**, V. (2011). Lottery Gambling: A Review. *Journal of Gambling Studies*, 27(1), 15-33. DOI: 10.1007/s10899-010-9194-0
-
- België.info**. (z.d). <https://www.belgie.info/>
-
- Bais**, H. & Jongmans, B. (2010). Een gokje wagen met een contract for difference? *Tijdschrift voor financieel recht*, nr. 7/8 augustus, 194-199.
-
- Biback**, C. & Zack, M. (2015). The Relationship Between Stress and Motivation in Pathological Gambling: a Focused Review and Analysis. *Current Addiction Reports*, 2(3), 230-239. DOI: 10.1007/s40429-015-0064-9
-
- Bieleman**, B., Biesma, S., Kruize, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R., & Bak, T. (2011). Gokken in kaart. WODC, Den Haag.
-
- Boere**, N. (2021). Online gokken als witwasmethodiek. AMLC. <https://www.amlc.nl/online-gokken-als-witwasmethodiek/>
-
- Boerman**, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde Criminaliteit. Dienst Landelijke Informatieorganisatie. <https://www.politie.nl/themas/2017-nationaal-dreigingsbeeld-georganiseerde-criminaliteit-2017.html>
-
- Borgesius**, F. Z., Zimin, M. A., Power, L., & van Eijk, N. (2019). Kansspelreclame: toestaan,
-
- beperken**, verbieden?: Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Universiteit van Amsterdam.
-
- Calado**, F., Alexandre, J., & Griffiths, M. D. (2016). Prevalence of Adolescent Problem Gambling: A
-
- Systematic** Review of Recent Research. *Journal of Gambling Studies*, 33(2), 397-424. <https://doi.org/10.1007/s10899-016-9627-5>
-
- Chóliz**, M. (2015). The Challenge of Online Gambling: The Effect of Legalization on the Increase in Online Gambling Addiction. *Journal of Gambling Studies*, 32(2), 749-756. <https://doi.org/10.1007/s10899-015-9558-6>.
-
- Clark**, L., Boileau, I., & Zack, M. (2018). Neuroimaging of reward mechanisms in Gambling disorder: an integrative review. *Molecular Psychiatry*, 24(5), 674-693. <https://doi.org/10.1038/s41380-018-0230-2>
-
- Cording**, S. & Johnston, N. (2021) Online gambling law and regulation in Germany, cms.law.
-

- Dannon, P. N., Lowengrub, K., Gonoploski, Y., Musin, E., & Kotler, M. (2006).** Pathological Gambling: A Review of Phenomenological Models and Treatment Modalities for an Underrecognized Psychiatric Disorder. *The Primary Care Companion to The Journal of Clinical Psychiatry*, 08(06), 334–339. <https://doi.org/10.4088/pcc.v08n0603>
-
- De Bock, M., Defillet, T., Melis, S. & Wijgaerts, F. (2016).** Dossier gokken (2016). Vlaams Expertisecentrum Alcohol en andere Drugs, Brussel.
-
- De Bruin, D.E., M.J. Labree, (2015).** Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen. CVO, Research & Consultancy, Utrecht.
-
- Drieskens S., Braekman E., Charafeddine R., Demarest S., Berete F., Gisle L. & Van der Heyden J. (2019).** Health Interview Survey, Belgium, 1997 - 2001 - 2004 - 2008 - 2013 - 2018: Health Interview Survey Interactive Analysis. Sciensano. Brussels. <https://hisia.wiv-isp.be/>
-
- Dryden-Edwards, R. (2021).** Gambling Addiction Causes, Treatment & Symptoms. MedicineNet. https://www.medicinenet.com/gambling_addiction/article.htm
-
- Factsheet gokken . Vad.be. (2020, December).** Bezocht November 22, 2021, van https://www.vad.be/assets/factsheet_gokken_december_2020_def.
-
- Federale Overheidsdienst Justitie. (2018).** Jaarverslag FOD Jusitie 2018. https://justitie.belgium.be/sites/default/files/jaarverslag_2018_nl.pdf
-
- Ferentzy, P., & Turner, N. (2009).** Gambling and organized crime - A review of the literature. *Journal of gambling Issues*, (23), 111-155.
-
- Fijnaut, C. J. C. F., van 't Veer, A., & Moerland, H. (1993).** Gokken in drievoud: Facetten van deelname, aanbod en regulering. Quint, Gouda
-
- Frisone, F., Settineri, S., Sicari, P. F., & Merlo, E. M. (2020).** Gambling in adolescence: a narrative review of the last 20 years. *Journal of Addictive Diseases*, 38(4), 438–457. <https://doi.org/10.1080/10550887.2020.1782557>.
-
- Gainsbury, S. M. (2015).** Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling. *Current Addiction Reports*, 2, 185–193. <https://doi.org/10.1007/s40429-015-0057-8>
-
- Goudriaan, A. E., Oosterlaan, J., de Beurs, E., & Van den Brink, W. (2004).** Pathological gambling: a comprehensive review of biobehavioral findings. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 28(2), 123–141. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2004.03.001>
-
- Grant, J. E., Odlaug, B. L., & Chamberlain, S. R. (2016).** Neural and psychological underpinnings of gambling disorder: A review. *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry*, 65, 188–193. <https://doi.org/10.1016/j.pnpbp.2015.10.007>
-
- Gyollai, A., Griffiths, M. D., Barta, C., Vereczeki, A., Urbán, R., Kun, B., Kökönyi, G., Székely, A., Sasvári-Székely, M., Blum, K., & Demetrovics, Z. (2014).** The Genetics of Problem and Pathological Gambling: A Systematic Review. *Current Pharmaceutical Design*, 20(25).
-

- Hof, B., Rosenboom, N., & van der Werff, S. (2015).** Consumentengedrag online legale en illegale
-
- kansspelen:** conjunctanalyse van de keuze voor online kansspelaanbod. SEO, Amsterdam.
-
- Homburg, G.H.J. & Oranje, E. (2009).** Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.
-
- Johansson, A., Grant, J. E., Kim, S. W., Odlaug, B. L., & Götestam, K. G. (2008).** Risk Factors for
-
- Problematic Gambling: A Critical Literature Review.** *Journal of Gambling Studies*, 25(1), 67–92. <https://doi.org/10.1007/s10899-008-9088-6>
-
- Kansspelautoriteit. (2020)** Marktscan landgebonden kansspelen 2020. <https://kansspelautoriteit.nl/overons/publicaties/onderzoek>
-
- Kansspelautoriteit. (2021).** Omvang online kansspelmarkten. Schattingen, prognoses en kwalificatie van cijfers. <https://kansspelautoriteit.nl/overons/publicaties/onderzoek>
-
- Kansspelautoriteit. (z.d. a).** <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>
-
- Kansspelautoriteit. (z.d. b).** <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/uitsluitregister/>
-
- Kansspelcommissie. (z.d.).** <https://www.gamingcommission.be/nl>
-
- King, D. L., & Delfabbro, P. H. (2016).** Early exposure to digital simulated gambling: A review and conceptual model. *Computers in Human Behavior*, 55, 198–206. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.09.012>.
-
- KLPD. (2003).** KOI kansspelen via internet. KLPD Groep Digitaal Recherchen, Driebergen.
-
- Kruize, A., M., Boendermaker, M. Sijtsma, B. Bieleman (2016).** Modernisering kansspelbeleid.
-
- Nulmeting 2016.** Ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC, St. INTRAVAL, Den Haag, Groningen-Rotterdam.
-
- Kruize, A., Snippe, J., & Muijnck, J. D. (2021).** Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid. Breuer&Intraval. Ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC, Den Haag.
-
- Li, Y., Ramoz, N., Derrington, E., & Dreher, J. C. (2020).** Hormonal responses in gambling versus alcohol abuse: A review of human studies. *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry*, 100. <https://doi.org/10.1016/j.pnpbp.2020.109880>
-
- Meerkkerk, G.J., Van de Mheen, D., Van Groos, J. (2018).** Traditionele loterijen en kansspelproblemen: Een risico-evaluatie met behulp van het ASTERIG-instrument en een overzicht van literatuur. IVO Bulletin.
-
- Meerkkerk, G.J., van Straaten, B., Rodenburg, G. (2017).** Kansspeldeelname en problematisch
-
- speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek.** IVO, Rotterdam.
-
- Milosevic, A., & Ledgerwood, D. M. (2010).** The subtyping of pathological gambling: A comprehensive review. *Clinical Psychology Review*, 30(8), 988–998. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2010.06.013>
-

- Moodie, L.** (2002). Ontario's organized crime section. Illegal gambling unit: Its evolution and accomplishments. Gambling, Law Enforcement and Justice System Issues Conference, University of Alberta, Edmonton, AB.
- Nederlandse Loterij** (z.d.). Verkregen van: <https://www.nederlandseloterij.nl/>
- Peters GJ, Ruiter RA, Kok G.** (2003). Threatening communication: a critical re-analysis and a revised meta-analytic test of fear appeal theory. *Health Psychol Rev.*
- PWC.** (2020). Marktordening van het loterijstelsel. Eén markt voor loterijproducten? <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-943846.pdf>
- PWC.** (2018). Review of unlicensed online gambling in the UK, 2018.
- PWC** (2021). Review of unlicensed online gambling in the UK, 2021.
- Quintero, G.** (2016). A biopsychological review of gambling disorder. *Neuropsychiatric Disease and Treatment*, Volume 13, 51–60. <https://doi.org/10.2147/ndt.s118818>
- Rash, C., Weinstock, J., & Van Patten, R.** (2016). A review of gambling disorder and substance use disorders. *Substance Abuse and Rehabilitation*, 7, 3–11. <https://doi.org/10.2147/sar.s83460>
- Raylu, N., & Oei, T. P. S.** (2002). Pathological gambling A comprehensive review. *Clinical Psychology Review*, 22, 1009–1061.
- Regulus Partners.** (2021). Comparison of European Draw Based Lottery products and licensing regimes.
- Regulus Partners** (2019). Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention. https://www.eerstekamer.nl/overig/20191115/gambling_and_advertising_an/document
- Schoonbeek, I., 't Hooft, S., Jansen Lorkeers, L., Sijtsma, M., Kruize, A. & Wits, E.** (2020). Onderzoek alcoholgebruik en kansspelverslaving. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Breuer&Intraval, IVO, Groningen, Den Haag.
- Schwartz, D. G.** (2013). *Role the bones: the history of gambling* (Casino ed.). Winchester Books, Las Vegas, NE.
- Sideli, L., La Barbera, D., Montana, S., Sartorio, C. R., Seminerio, F., Corso, M., Giunta, S., Mannino, G., & La Cascia, C.** (2018). Pathological gambling in adolescence: a narrative review. *Mediterranean Journal of Clinical Psychology MJCP*, 6(1).
- Smith, G. J., Wynne, H. J., & Hartnagel, T.** (2003). Examining police records to assess gambling impacts: A study of gambling-related crime in the city of Edmonton. Alberta Gaming Research Institute.
- Sönmez, Y. U., & Varol, A.** (2018). Review of illegal betting as financial crime in web forensics. Conference: 2018 6th International Symposium on Digital Forensic and Security (ISDFS) DOI: 10.1109/ISDFS.2018.8355387
- Spapens, A., & Olfers, M.** (2013). Matchfixing in Nederland. De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. Universiteit van Tilburg, VU Amsterdam.

- Spapens, T.** (2014). Illegal Gambling. In L. Paoli (Red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*. (pp. 402-418). Oxford, New York: Oxford University Press
-
- Spapens, A., & Bruinsma, M. Y.** (2015). *Fenomeenonderzoek gokzuilen*. Boom Lemma Uitgevers.
-
- Ten Hoor GA, Peters GJ, Kalagi J.** (2012). Reactions to threatening health messages. *BMC Public Health* 2012;12:1011.
-
- Tielen, B., Witteman, J., Winkelmolen, R.** (2021). Update financiële consequenties herinrichting loterijmarkt. SEO economisch onderzoek.
-
- Van den Brink, W.** (2014). Verslavingsgedrag van DSM-IV naar DSM-5. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 56(3), 206-210.
-
- Van der Knoop, J.** (2017). Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector. Decision Support. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
-
- Van Holst, R. J., van den Brink, W., Veltman, D. J., & Goudriaan, A. E.** (2010). Why gamblers fail to win: A review of cognitive and neuroimaging findings in pathological gambling. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 34(1), 87-107. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2009.07.007>
-
- Van Rooij, A. J., Vanden Abeele, M. M. P., & Van Looy, J.** (2017). Gambling and Gaming in Belgium: **Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling**. Imec-mict-Universiteit Gent, Gent.
-
- Van Rooij, Tuijnman, Kleinjan** (2021). Kennissynthese en Onderzoeksaagenda Kansspelverslaving, gokge-relateerde schade en gokproblematiek. Trimbos-instituut i/o ZonMw., Utrecht.
-
- Verispect** (2007). Toezicht Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2006. Verispect, Delft.
-
- Wijziging** van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand. Kamerstuk 33996/3. 2013/2014. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33996-3.html>
-
- Wilkinson, C., Vunderink, L., & van der Heijden, P. G.** (2008). Een slimme gok?. Significant BV, Barneveld.
-
- Winters, K. C., & Derevensky, J. L.** (2019). A Review of Sports Wagering: Prevalence, Characteristics of Sports Bettors, and Association with Problem Gambling. *Journal of Gambling Issues*, 43, 102-127. <https://doi.org/10.4309/jgi.2019.43.7>
-

Veel mensen wagen wel eens een gokje. Of het nu het voorspellen is van een sportwedstrijd, een avondje naar een casino of meedoen aan een loterij, de kans op een prijs, hoe klein ook, is voor hen een aantrekkelijk vooruitzicht. In oktober 2021 is de kansspelmarkt ingrijpend veranderd met de inwerkingtreding van de Koa (Wet Kansspelen op Afstand). Het doel van de wet is kanalisatie, ofwel het leiden van de vraag naar illegale kansspelen naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod door middel van vergunningverlening aan online kansspelaanbieders.

In deze rapportage wordt ingegaan op het aanbod illegale kansspelen in Nederland. De kernvraag is hoe groot die illegale kansspelmarkt is en hoe deze markt eruitziet, zowel offline en online. Verinorm heeft in samenwerking met andere onderzoeksbureaus naar een deel van de markt onderzoek gedaan, in opdracht van Nederlandse Loterij. Daarbij zijn diverse methodieken toegepast. Er is op basis van de literatuur bepaald wat het spel- en juridisch kader is van kansspelen in het algemeen. Een analyse van datatrafic vanuit Nederland naar (il)legale websites maakt inzichtelijk hoe groot het aandeel van illegale online-kansspelen is. Een grootschalig bevolkingsonderzoek is verricht om te bepalen hoe groot het aandeel Nederlanders is dat illegaal gokt en welke profielen van gokkers er zijn te construeren. Verder is er veldwerk verricht onder 50 tabakszaken en 50 koffiehuisen en shishalounges in Nederland. Dit onderzoek is uniek omdat (een deel van de) illegale kansspelen vanuit verschillende invalshoeken in kaart zijn gebracht. Vervolgonderzoek moet duidelijk maken wat de gevolgen zijn van de nieuwe kansspelwet op de vraag naar en het aanbod van (il)legale kansspelen.



verinorm



Ipsos

dialogic
innovatie • interactie

Bureau **Beke**