

Toine Spapens
Monique Bruinsma

Fenomeen- onderzoek gokzuilen

Criminaliteit,
rechtshandhaving
en veiligheid

Boom**criminologie**

Fenomeenonderzoek gokzulen

FENOMEENONDERZOEK GOKZUILEN

TOINE SPAPENS
MONIQUE BRUINSMA

Boom criminologie
Den Haag
2015

© 2015 Toine Spapens en Monique Bruinsma | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-630-5

ISBN 978-94-6274-435-6 (e-book)

NUR 741, 824

www.boomcriminologie.nl

VOORWOORD

In Nederland zijn in de loop der jaren vrijwel alle vormen van kansspelen gereguleerd. Voor een laatste grote markt, de kansspelen op afstand ofwel het *online* gokken, is al enige tijd wetgeving in voorbereiding. Hoewel er een ruim legaal spelaanbod voorhanden is, wil dit echter niet zeggen dat er niet langer illegaal wordt gegokt. Illegale aanbieders krijgen bijvoorbeeld kansen omdat de vraag (een tijdlang) groter is dan het gereguleerde aanbod, zoals een aantal jaren geleden toen poker onverwacht populair werd. Ze kunnen ook hogere prijzen aanbieden dan toegestaan, zoals bij bingo. Soms is een illegale spelvorm voor een deel van de gokkers aantrekkelijker dan de legale variant, zoals bij 'zwarte lotto' omdat één goed geraden getal er al een (kleine) prijs oplevert.

Illegale gokzuilen kunnen worden gezien als een kruising tussen een aantal bestaande spelvormen. Net als gelduitkerende speelautomaten staan deze zuilen, meestal een *laptop*, *tablet* of zelfs slechts een *smartphone*, doorgaans in horecagelegenheden. Er kan via de zuilen worden gewed op sportwedstrijden, zoals bij de toto. Het aanbod aan wedstrijden is vergelijkbaar met dat van *online* aanbieders van sportwedenschappen als Betfair of Bwin. Voor Nederlandse begrippen vormen gokzuilen een substantiële illegale markt. Dit vormde voor de Kansspelautoriteit de aanleiding om nader onderzoek te laten doen naar de achtergronden van het fenomeen. De resultaten van die studie liggen thans voor u.

Een dergelijk onderzoek kan vanzelfsprekend niet tot stand komen zonder de medewerking van tal van personen die hun kennis en informatie beschikbaar willen stellen. Om te beginnen bedanken wij daarvoor de medewerkers van de Kansspelautoriteit die ons op uitgebreide en welwillende wijze hebben geholpen en onze concepten van commentaar en suggesties hebben voorzien. Ook degenen die medewerking hebben verleend aan een interview zijn wij vanzelfsprekend zeer erkentelijk. Een speciaal woord van dan gaat uit naar de Nationale politie die voor ons de politieke informatiesystemen heeft bevraagd op relevante gegevens. Tot slot bedanken wij professor emeritus Cyrille Fijnaut, die ons als projectadviseur terzijde heeft gestaan.

Tilburg, Augustus 2015

Toine Spapens
Monique Bruinsma

INHOUD

Voorwoord	5
Afkortingen	9
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrondsheets	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Uitvoering van het onderzoek	13
1.4 Opbouw van dit rapport	15
2 Speelautomaten en online gokken: het beleid en criminogene risico's	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Het Nederlandse beleid ten aanzien van speelautomaten en online gokken	18
2.2.1 De regulering van gelduitkerende speelautomaten	18
2.2.2 De voorgenomen regulering van online gokken in Nederland	20
2.3 Het criminogene risico van speelautomaten en online gokken	23
2.3.1 Speelautomaten en georganiseerde misdaad in het buitenland	23
2.3.2 Speelautomaten en georganiseerde misdaad in Nederland	25
2.3.3 Online gokken en georganiseerde criminaliteit	27
2.4 Besluit bij hoofdstuk 2	29
3 Plaatsen en exploiteren van gokzuilen: het 'bedrijfsproces'	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Algemene schets van het criminele bedrijfsproces	31
3.2.1 Verwerven van plaatsingslocaties	31
3.2.2 Verwerven van hulpmiddelen	33
3.2.3 Plaatsing van gokzuilen	34
3.2.4 Exploitatie van het illegale kansspel	34
3.3 De technische infrastructuur	35
3.4 De financiële infrastructuur	37
3.5 Besluit bij hoofdstuk 3	38

4	Omvang van het probleem en de betrokken actoren	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Cijfers en locaties	41
4.2.1	Aantal aangetroffen gokzuilen	41
4.2.2	Schatting van de omvang van het probleem	45
4.3	De gelegenheden waar op gokzuilen wordt gespeeld en de achtergrond van de exploitanten	46
4.3.1	De aard van de gelegenheden waar gokzuilen werden gevonden	46
4.3.2	De demografische kenmerken van de exploitanten van de gelegenheden	48
4.3.3	De antecedenten van exploitanten van de gelegenheden	49
4.4	Wie zijn de leveranciers van de gokzuilen?	51
4.5	Het spelaanbod	54
4.6	De spelers	54
4.7	Besluit bij hoofdstuk 4	56
5	Aanpak van gokzuilen	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Vraagreductie en inperken van de Gelegenheidsstructuur	59
5.3	Verstoring van het criminele bedrijfsproces	60
5.4	Repressie	61
5.4.1	Interventies gericht op de gelegenheden waar gokzuilen worden aangetroffen	62
5.4.2	Interventies gericht op de leveranciers van gokzuilen	64
5.5	Besluit bij hoofdstuk 5	66
6	Slotbeschouwing en conclusies	69
	Summary	75
	Literatuurlijst	79
	Bijlage 1 Opbrengst van gokzuilen	81
	Bijlage 2 Gemeenten waar gokzuilen werden aangetroffen	82
	Bijlage 3 Antecedenten	85
	Bijlage 4 Interviewprotocol handhavers	88

AFKORTINGEN

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BIBOB	Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing
CBCX	Computer Betting Company GmbH
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
HIT	Horeca Interventieteam
HKS	Herkenningssysteem
KvK	Kamer van Koophandel
LADIS	Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem
PEO	Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme

1.1 ACHTERGRONDSCHETS

Een ‘gokzuil’ is een computersysteem waarop een speler kan deelnemen aan (sport) weddenschappen.¹ De aanbieders opereren zonder vergunning en dus illegaal. De term ‘gokzuil’ is in zekere zin niet helemaal accuraat meer om het apparaat waarom het gaat, te beschrijven. Waren het ooit nog echte gokkasten met geldinvoer en een bonnetjesprinter, tegenwoordig bestaan ze uit niet veel meer dan een apparaat – meestal een *laptop*, maar ook *tablets* en *smartphones* worden al aangetroffen – waarmee verbinding wordt gemaakt met het internet en een losse ticketprinter. In dit rapport hanteren we niettemin de term ‘gokzuil’ (of gokcomputer) omdat deze redelijk ingeburgerd is en onderscheidend vermogen heeft ten opzichte van speelautomaten, de Toto en thuis *online* gokken.

De speler krijgt op het apparaat een aanbod aan sportwedstrijden te zien waarop hij kan inzetten. Het verschil met een ‘gewone’ kansspelwebsite, zoals die bijvoorbeeld door bedrijven als Betfair en Bwin wordt geëxploiteerd, is dat de speler niet via een *online* betaalmogelijkheid geld inzet, maar gewoon contant bij een persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook weer ter plaatse uitgekeerd. Gokzuilen worden in Nederland veel aangetroffen in cafés met een vaste klantenkring en in belwinkels, maar ook bij stichtingen die op papier een ideëel doel hebben.²

In januari 2009 liet de minister van Justitie Hirsch Ballin aan de Tweede Kamer weten dat er enkele jaren daarvoor ongeveer 1000 internetgokzuilen verspreid over Nederland hadden gestaan.³ Dat aantal zou daarna door handhavingsacties sterk zijn verminderd. De Kansspelautoriteit spreekt in zijn meest recente jaarverslag echter nog altijd van een sector waarin miljoenen euro’s omgaan.⁴

Het illegale kansspel aanbod door middel van gokzuilen is, afgezien van het feit dat hiermee de kansspelwetgeving wordt overtreden, om meerdere redenen ongewenst. Om te beginnen uit oogpunt van consumentenbescherming en het tegengaan van

1. Kansspelautoriteit 2014.

2. AD, ‘Illegale gokcomputers rukken op in cafés en belwinkels’, 6 december 2013.

3. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008/09, 24 557, nr. 95, p. 8.

4. Kansspelautoriteit 2014.

kansspelverslaving, waar malafide aanbieders zich weinig aan gelegen laten liggen. Ten tweede is ook sprake van ontduiking van kansspelbelasting. Een derde belangrijke reden is het vermoeden dat achter de plaatsing en exploitatie van gokzuilen zware criminelen schuilgaan, met alle ondermijnende gevolgen voor de samenleving van dien.

De Kansspelautoriteit treedt in samenwerking met andere partners op tegen gelegenheden waar zich gokzuilen bevinden, onder andere langs bestuurlijke weg. Om het fenomeen grondiger te kunnen bestrijden is echter ook zicht nodig op de achterliggende (criminele) structuren en ‘bedrijfsprocessen’. Het departement Strafrechtswetenschappen van Tilburg University en Bureau Bruinsma hebben dit fenomeenonderzoek op verzoek van de Kansspelautoriteit uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden van januari tot en met juli 2015.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden beknopt de doel- en vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.2) en de wijze van uitvoering van het project (paragraaf 1.3) uiteengezet. Paragraaf 1.4 geeft een overzicht van de opbouw van de rapportage.

1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek kent de volgende hoofddoelstelling:

Inzicht verschaffen in de aard en omvang van het fenomeen gokzuilen en het bieden van aanknopingspunten voor opsporing en handhaving, alsmede het doen van concrete voorstellen in dat kader.

Het onderzoek betrof de gokzuilen als fenomeen. Het primaire doel was derhalve om zicht te krijgen op de achterliggende structuren, de wijze waarop de logistieke keten rondom gokzuilen is georganiseerd (plaatsing van de automaten, geldstromen, enzovoorts) en de (markt)mechanismen. Wat maakt het bijvoorbeeld aantrekkelijk om via deze gokzuilen te spelen?

Het bieden van aanknopingspunten voor de opsporing en handhaving betreft enerzijds de repressieve aspecten, maar anderzijds ook de vragen of preventieve interventies dan wel regulering van dit type speelautomaten tot de mogelijkheden behoort. De onderzoeksdoelstelling is vertaald in vier centrale onderzoeksvragen:

1 *Hoe is de exploitatie van gokzuilen in Nederland georganiseerd?*

Deze eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op het al eerder genoemde ‘criminele bedrijfsproces’ ofwel de logistiek van de illegale activiteit. Welke stappen kent dit proces en wie zijn betrokken bij de uitvoering daarvan?

2 Op welke manier is sprake van verwevenheid met georganiseerde misdaad?

De tweede vraag heeft betrekking op kenmerken die wijzen op verwevenheid met georganiseerde misdaad. Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld dat dezelfde groepen gokzuilen op meerdere locaties plaatsen en exploiteren, of betrokken zijn bij andere vormen van zware misdaad, zoals drugshandel, mensenhandel of witwaspraktijken. Ook dreiging met geweld, het uitoefenen van dwang op horecaondernemers om automaten te plaatsen en zwijgzaamheid of angst bij verdachten of getuigen, kunnen worden opgevat als signalen dat zware criminelen een rol spelen bij gokzuilen.

3 Hoe kan de hardnekkigheid van het fenomeen worden verklaard?

Geen enkele illegale 'dienst' kan bestaan zonder koopkrachtige vraag. Het is dan ook relevant om na te gaan waarom en voor wie gokzuilen in horecagelegenheden een aantrekkelijk aanbod vormen. Ook de mogelijkheid van aanbodsturing moet echter nader worden onderzocht: worden bijvoorbeeld in beslag genomen gokzuilen onmiddellijk vervangen door nieuwe, waardoor het aanbod in stand blijft?

4 Welke maatregelen kunnen worden genomen om de problematiek te reduceren?

De laatste onderzoeksvraag betreft de aanpak van het fenomeen. Daarbij gaat het niet alleen om repressieve maatregelen, met inbegrip van het vergroten van de *sense of urgency* bij opsporingsinstanties, maar ook om preventie, bijvoorbeeld door het toepassen van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB). Daarnaast is echter ook de vraag of regulering van gokzuilen tot de mogelijkheden behoort.

1.3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Onderzoek naar verborgen vormen van misdaad en georganiseerde criminaliteit in het bijzonder gaat gepaard met de nodige beperkingen, aangezien veel van de gebruikelijke methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek niet kunnen worden toegepast. De in Nederland meest gangbare informatiebron voor dit type onderzoek zijn dan ook gegevens waarover opsporingsinstanties beschikken. Die informatie biedt in algemene zin een goed en breed beeld van *modi operandi*, de wijze van organisatie, toegepaste afschermingsmethoden en netwerkrelaties van de betrokken criminelen, maar geeft weinig inzicht in bijvoorbeeld hun persoonlijke motieven. Om een fenomeen in kaart te brengen is informatie van opsporingsinstanties echter geschikt.

In dit kader kunnen dossiers van afgesloten opsporingsonderzoeken, die door de rechter zijn getoetst, worden opgevat als de meest harde gegevens. Daarnaast

beschikken opsporingsinstanties over informatie en kennis die medewerkers tijdens het dagelijkse werk opdoen, bijvoorbeeld tijdens controles of het reageren op incidenten, of in gesprekken met burgers. Dergelijke informatie kan eveneens worden vastgelegd en bijvoorbeeld worden gebruikt voor analyses of als startpunt voor opsporingsonderzoek.

Bij de politie of andere opsporingsinstanties bleken geen dossiers van afgesloten grootschalige opsporingsonderzoeken naar de organisatoren van de plaatsing en exploitatie van gokzuilen beschikbaar. De Kansspelautoriteit beschikt wel over dossiers die betrekking hebben op handhavingsacties op locaties met gokzuilen, maar kan zelf geen diepgaand strafrechtelijk onderzoek doen. Dit wil niet zeggen dat er bij de uiteenlopende instanties – de politie, de Kansspelautoriteit, maar ook gemeenten – geen informatie voorhanden is over wie er achter de gokzuilen zitten, maar het betekent wel dat deze zich nog op het niveau van ‘*intelligence*’ bevindt. Dat beperkt niet alleen de hardheid van de uitspraken die kunnen worden gedaan, maar ook de mate van detail waarmee kan worden gerapporteerd.⁵

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn vier primaire informatiebronnen aangeboord. Om te beginnen heeft de Kansspelautoriteit volledige inzage gegeven in de dossiergegevens die zij heeft, zowel over locaties waar de afgelopen jaren gokzuilen werden aangetroffen, als over gelegenheden waarover op grond van verkregen inlichtingen vermoedens waren van aanwezigheid van gokzuilen. Op grond van die informatie is een databestand opgebouwd met kerngegevens en kon gericht informatie worden nagezocht op deelonderwerpen. Het betrof gegevens over de periode van 1 januari 2010 tot 1 april 2015.

Om een indicatie te verkrijgen van de hoeveelheid geld die wordt vergokt op gokzuilen, is door de Kansspelautoriteit een overzicht gemaakt van beschikbare digitale informatie die de afgelopen jaren is overgenomen van aangetroffen gokcomputers. Dit overzicht omvat de gegevens over de inleg en aantal weddenschappen per apparaat, die volgens de nieuwste methodiek van de Kansspelautoriteit zijn berekend.

Eveneens aan de hand van de dossiers van de Kansspelautoriteit is nagegaan wie op locaties waar gokzuilen werden aangetroffen, als verdachten werden geïdentificeerd. Daarbij ging het om 94 uitbaters van gelegenheden waar de gokzuilen stonden en 17 personen die naar voren kwamen als mogelijk betrokken bij het regelen van de plaatsing en de exploitatie van de gokzuilen. In het onderhavige onderzoek zijn alleen degenen waarvan volledige persoonsgegevens beschikbaar waren, gebruikt voor nadere analyse.⁶

In de tweede plaats is gebruikgemaakt van gegevens uit de databestanden van de Nationale politie. Die analyse is uitgevoerd met behulp van het programma BRAINS,

-
5. Het risico bestaat dat wanneer ‘*intelligence*’ onvoldoende wordt geanonimiseerd, personen schade lijden en de opdrachtgever of de onderzoekers daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Dit voorkomen brengt met zich mee dat bepaalde bevindingen niet openbaar kunnen worden gerapporteerd.
 6. De Kansspelautoriteit registreerde de namen alleen in de gevallen waarin de autoriteit zelf betrokken was bij de uitvoering van een controle en/of bij het onderzoek dat hierna volgde.

waarmee niet alleen de basisregistratie van de politie (Basisvoorziening Handhaving, BVH en het Herkenningsdienstsysteem, HKS) is bevestigd, maar ook die van opsporingsonderzoeken (Basisvoorziening Opsporing, BVO). Door middel van BRAINS is ook gezocht naar informatie over door de politie aangetroffen gokzuilen, maar zoeken hiernaar op trefwoorden leverde vrijwel geen relevante treffers op. Het onderzoek in de politieke informatiesystemen heeft zich dan ook vooral geconcentreerd op de personen die als verdachten in de dossiers van de Kansspelautoriteit naar voren kwamen.

Ten derde zijn, om een beeld te krijgen van de gokkers en de context van het aanbod van gokzuilen in Nederland, 20 lokale handhavers geïnterviewd, zowel van de politie (12) als van gemeenten (8). Daarbij is er voor gekozen om in elk van de tien regionale eenheden van de Nationale politie één locatie te selecteren waar gokzuilen zijn aangetroffen. In verband met deze tien locaties (cafés met name) is vervolgens nagegaan welke handhavers van politie en gemeente het best zicht hebben op deze locaties en/of kennis hebben van de aanpak van gokzuilen in het gebied. Zie bijlage 4 voor de gehanteerde vragenlijst. Verder is gesproken met één uitbater van een horecagelegenheid, die te maken kreeg met het aanbod om gokzuilen te plaatsen.

Tot slot is bij alle Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs), waar een belangrijk deel van de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad in ons land is belegd, nagegaan in hoeverre het onderwerp gokzuilen bekend is en welke informatie zij hebben over de exploitatie van gokzuilen in Nederland.

1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt, om te beginnen, ingegaan op het beleid en de criminogene risico's van twee vormen van kansspelen die raakvlakken vertonen met het spelen op gokzuilen, namelijk (gelduitkerende) speelautomaten en *online* gokken. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 hoe het 'criminele bedrijfsproces' van gokzuilen is georganiseerd. Daarbij komen ook de technische en financiële infrastructuur aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat meer gedetailleerd in op de omvang van het probleem en de betrokken actoren. Zo wordt gekeken naar de aantallen gokzuilen die in de afgelopen jaren werden aangetroffen en naar de (criminele) achtergrond van de uitbaters van de desbetreffende (horeca)gelegenheden en die van de 'regelaars' die de gokzuilen leveren. In hoofdstuk 5 komen de (potentiële) maatregelen aan de orde die kunnen worden getroffen om het probleem van gokzuilen in te dammen, variërend van regulering tot (effectievere) repressie. In hoofdstuk 6, tot slot, worden de onderzoeksbevindingen kort op een rij gezet en de onderzoeksvragen beantwoord. Deze slotbeschouwing kan, tezamen met de besluiten bij de afzonderlijke hoofdstukken, worden gezien als een samenvatting van het rapport.

2.1 INLEIDING

Zoals hiervoor werd geschetst, zijn gokzuilen een kruising tussen speelautomaten en *online* gokken, terwijl het kansspelaanbod sportwedenschappen betreft. Om die reden is het goed om eerst kort te schetsen welk beleid er in Nederland werd en wordt gevoerd op het vlak van speelautomaten en welke voornemens er ten aanzien van de regulering van 'kansspelen op afstand' zijn en tevens te bezien welke criminogene risico's, specifiek in de context van de georganiseerde misdaad, zich daarbij voordoen.

In Nederland zijn twee vormen van sportwedenschappen legaal, namelijk de Toto en het wedden op paardenraces. De Toto biedt momenteel niet alleen voetbalwedstrijden aan, maar (beperkt) ook andere sporten, zoals darten, tennis en Formule-1 racen. Bij het voetbal selecteert de speler 1 tot 9 duels uit een dagelijks aanbod van wedstrijden in binnen- en buitenland.¹ Onder de naam Runnerz worden zowel op de paardenrenbanen als via het internet – de vergunning voor de paardentotalisator voorziet als enige in Nederland ook in een *online* aanbod – niet alleen weddenschappen op Nederlandse paardenraces aangeboden, maar ook races in het buitenland.

Door middel van gokzuilen wordt vooral gewed op sportwedstrijden. De manier waarop dat gebeurt, is echter anders dan bij de Toto en Runnerz. Om die reden wordt het beleid en de regulering van de Toto en de paardentotalisator in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten. De exploitatie en plaatsing vertoont veel overeenkomsten met die van speelautomaten (zie hierna).² Tegelijkertijd wordt het speelaanbod *online* geleverd en niet op basis van mechanische of elektronische apparatuur in de gokzuil zelf. Die combinatie zien we ook terug in de criminogene risico's. Navolgend biedt paragraaf 2.2 een beknopte schets van het Nederlandse regelingsbeleid. Vervolgens komen in paragraaf 2.3 de criminogene risico's van beide vormen van kansspelen aan de orde. Paragraaf 2.4 besluit dit hoofdstuk met een korte reflectie op de voornaamste bevindingen.

1. Spapens e.a. 2013.

2. Overigens zijn er ook overeenkomsten met de organisatie van een illegale lotto. Daarbij wordt echter niet gewerkt met apparaten, maar met papieren lottobriefjes. Zie Spapens 2012. In de navolgende hoofdstukken zal daarom ook enkele malen aan zwarte lotto's worden gerefereerd.

2.2 HET NEDERLANDSE BELEID TEN AANZIEN VAN SPEELAUTOMATEN EN ONLINE GOKKEN

2.2.1 *De regulering van gelduitkerende speelautomaten*

Speelautomaten werden in 1964 voor het eerst in de Wet op de Kansspelen opgenomen. Het toenmalige artikel 30 bepaalde dat speelautomaten of andere mechanische toestellen ‘ingericht voor de beoefening van een spel’, alleen toegestaan waren met een vergunning van de burgemeester. Daarbij ging het echter louter om apparaten waarbij de speler invloed kon uitoefenen op het resultaat, ofwel ‘behendigheidsautomaten’ zoals flipperkasten. Speelautomaten die als pure ‘gokautomaten’ konden worden beschouwd, bleven verboden, evenals automaten die direct geld uitkeerden.

Al gauw werd helder dat de regulering moeilijk handhaafbaar was, bijvoorbeeld omdat het verschil tussen een ‘behendigheidsautomaat’ en een ‘gokautomaat’ niet altijd goed te maken viel.³ In 1969 bepaalde de Hoge Raad bovendien dat particulieren ook kansspelautomaten mochten exploiteren, zo lang er alleen vrije spelen werden uitgekeerd. De vrije spelen konden echter meestal worden omgewisseld voor geld.⁴ De automatenbranche had bovendien een grote vlucht genomen: in 1976 stonden er in Nederland 25.000 tot 30.000 speelautomaten met enige vorm van winstuitkering opgesteld, waardoor de economische betekenis van de sector niet mocht worden onderschat.⁵ Nadere regulering was dan ook aangewezen.

In 1977 werden de uitgangspunten voor een aanpassing van de Wet op de Kansspelen geformuleerd. De spelers moesten beter worden beschermd, zeker omdat de overmatige gokkers op speelautomaten vaak jeugdigen en ‘zwakkere, kwetsbare figuren’ waren. Ten tweede dienden malafide praktijken van de exploitanten te worden ingeperkt. Ten derde moest de regulering zo worden ontworpen dat politie en justitie de wet effectief konden handhaven. Tot slot moest het aanbod voldoende aantrekkelijk zijn, om te voorkomen dat spelers en exploitanten de illegaliteit in zouden vluchten. Ook moest billijke exploitatie mogelijk blijven.⁶ Het zou echter nog tot 1986 duren voordat de wetswijziging zijn beslag zou krijgen.

Het voert te ver om hier het hele proces van de totstandkoming daarvan tot in detail te schetsen en we beperken ons daarom tot enkele hoofdlijnen. In november 1980 bood de regering het wetsvoorstel ‘Herziening van de Wet op de Kansspelen (speelautomaten)’ aan de Tweede Kamer aan.⁷ Daarin was, onder meer, opgenomen dat speelautomaten voortaan moesten worden gekeurd en aan toelatingseisen voldoen. Voor de exploitatie was een vergunning van, op dat moment, het Ministerie van

3. Pruis en Hoogendoorn 1965.

4. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1980/81, 16 481, nr. 3, p. 2.

5. Van ‘t Veer, 1998, p. 174.

6. Van ‘t Veer, 1998.

7. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1980/81, 16 481, nrs. 1-3.

Economische Zaken vereist.⁸ Voor de plaatsing diende de burgemeester een vergunning af te geven.⁹ In tegenstelling tot bij andere vormen van kansspelen, werd er geen limiet gesteld aan het aantal vergunningen dat kon worden afgegeven.

In het parlement waren de reacties op het voorstel verdeeld. Zo was er grote bezorgdheid over de vraag of de verslavende effecten niet werden onderschat. Ook hamerden vrijwel alle partijen op het belang van handhaving en werd de vraag gesteld of het voorgenumen aantal van vijf keurings- en acht controleambtenaren daarvoor wel voldoende was.¹⁰ De VVD en D66 hadden op hun beurt weer bezwaren tegen teveel 'bevoogding.' De laatstgenoemde partij diende bijvoorbeeld een motie in om geen maximum uurverlies in de regelgeving op te nemen, omdat deze 'betuttelend en willekeurig' was.¹¹ Op 2 november 1982 werd het voorstel met een ruime meerderheid aanvaard. Het zou echter nog geruime tijd duren voordat het ook in de senaat werd aangenomen.

De reden was dat het wetsvoorstel vernietigend was beoordeeld door een commissie die was ingesteld met het oog op de wenselijkheid van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, de Commissie Geelhoed.¹² Die Commissie vond dat de wet teveel zaken openliet die later door middel van algemene maatregelen van bestuur nader moesten worden geregeld en voorzag een 'onbeheersbare wildgroei van gokautomaten met allerlei criminele randverschijnselen' indien er geen intensieve controle en strak vervolgingsbeleid plaats zou vinden.¹³ Het gevolg was dat de regering een nieuw wetsvoorstel indiende, waarin aan de bezwaren tegemoet werd gekomen.¹⁴ Het oude wetsvoorstel lag ondertussen bij de Eerste Kamer, die zich afvroeg of behandeling nog wel zinvol was. De verantwoordelijke bewindslieden wisten de senaat daarvan te overtuigen, aangezien vertraging vanwege de grote maatschappelijke behoefte aan een regeling ongewenst was.¹⁵ Op 12 november 1985 nam ook de senaat de wetswijziging aan. Hoewel dus in eerste instantie bedoeld als tijdelijk, werd dit uiteindelijk definitief. Het 'tweede' voorstel zou nooit worden behandeld en in 1993 een stille dood sterven.

Op het punt van het bestrijden van het illegale aanbod, was het beleid zeer succesvol: speelautomaten zonder vergunning werden vrijwel niet meer aangetroffen.¹⁶ Al vrij snel bleek echter dat de vrees voor toenemende verslaving niet ongegrond was. Het aantal kansspelautomaten nam rap toe, van 50.000 in 1988 naar 75.000 begin jaren

8. Die verantwoordelijkheid is later overgegaan naar het Ministerie van Justitie en berust thans bij de Kansspelautoriteit.

9. Voor speelautomaten in automatenhallen en casino's gold (en geldt) een apart regime, dat hier buiten beschouwing wordt gelaten.

10. *Handelingen II*, 27 oktober 1982.

11. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1982/83, 16 481, nr. 24.

12. Van 't Veer, 1998, p. 180.

13. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1983/84, 17 931, nr. 9, p. 95.

14. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1985/86, 19 266, nrs. 1-3.

15. Van 't Veer, 1998, p. 181.

16. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1989/90, 21 277, nr. 5, p. 3.

negentig. De verslavingsproblematiek volgde: in 1988 zochten zo'n 2.000 probleemspelers hulp bij de verslavingszorg, terwijl dit in 1993 was gestegen naar ruim 6.000. Het ging bovendien relatief vaak om jongeren en dan vooral in de leeftijdscategorie tussen de 12 en 30 jaar.¹⁷ Zij kwamen in de snackbar of in de sportkantine vaak terloops en ongewild in aanraking met de gokautomaat. Uit cijfers van het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) bleek dat in 1994 ongeveer tweederde deel van de hulpzoekers jonger was dan 30 jaar.¹⁸

Hoewel ook het kabinet al eind jaren tachtig onderkende dat er iets moest gebeuren, kwamen gemeenten als eerste tegen deze ontwikkeling in actie. Al in 1990 ontdekte de gemeente Wierden dat het mogelijk was om kansspelautomaten te weren uit laagdrempelige horecagelegenheden, zoals snackbars en sportkantines. De lokale overheid mocht ook het aantal automaten per gelegenheid bepalen en kon daarvan gebruikmaken om speelautomaten alleen in de natte horeca toe te staan. Een groot aantal gemeenten voerde dergelijke maatregelen door. In 2000 werden ze bovendien landelijk beleid.¹⁹

In de tweede plaats werden de technische eisen aan de speelautomaten aangescherpt, waarbij vooral het verbod op zogenoemde 'piekautomaten' effect sorteerde. Deze automaten waren zo afgesteld dat ze langdurig niets uitkeerden en dan opeens een groot bedrag, waardoor spelers werden verleid om zo lang mogelijk door te spelen. De gevolgen van de beleidswijziging waren al snel merkbaar. Het aantal hulpzoekenden bij de verslavingszorg begon vanaf 1994 te dalen en het aantal speelautomaten in horecagelegenheden was in 2005 afgenomen tot 24.000.²⁰ Tot op heden is dit beleid ongewijzigd voortgezet.

2.2.2 De voorgenomen regulering van online gokken in Nederland

Sinds de eerste kansspelwebsite in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw ten tonele verscheen, geeft *online* gokken overheden al hoofdbreken. Zowel de regulering van de kansspelmarkt als het volledig verbieden van (specifieke vormen van) kansspelen, drijft immers op het kunnen inperken van het aanbod en het opleggen van eisen aan de aanbieders. Een *online* aanbieder kan echter overal ter wereld zijn diensten leveren. Ofschoon dat *de facto* illegaal is in de landen waar men geen vergunning heeft, blijkt het bijzonder lastig de wetsovertreders aan te pakken of het aanbod te blokkeren. Dat kan feitelijk alleen via het betalingsverkeer, aangezien dat doorgaans wel via banken of financiële dienstverleners loopt in het land waar de speler woonachtig is. Overheden kunnen dergelijke bedrijven dus verbieden om transacties voor buitenlandse *online* kansspelaanbieders te verrichten.

17. De Bruin 2008, p. 113.

18. IVZ 2005.

19. De Bruin 2008, p. 124.

20. De Bruin 2008.

In Nederland wordt al een jaar of tien gesproken over de mogelijkheid om het gokken via het internet binnen de reikwijdte van de Wet op de Kansspelen te brengen. Ook in ons land is sprake van een omvangrijk illegaal aanbod op het internet, waartegen op dit moment geen vergelijkbaar legaal alternatief kan worden gezet.²¹ In eerste instantie wilde de overheid dit probleem oplossen door de vergunningen van de bestaande aanbieders uit te breiden. Zo werd gedacht aan een proef met casinospelen via het internet, welke Holland Casino zou gaan aanbieden.²² Dat voorstel werd in april 2008 echter door de Eerste Kamer verworpen, voornamelijk vanwege de vrees dat de kansspelverslaving erdoor zou toenemen.

In oktober 2009 stelde de regering de Adviescommissie 'Legalisatie van kansspelen via het internet' in om het probleem te bestuderen. De Commissie rapporteerde in augustus 2010. Het advies was om kansspelen via internet te legaliseren, maar dan wel beperkt tot poker. 'Alleen bij poker is sprake is van een zodanige kennelijk bestaande vraag dat kanalisatie opportuun is', aldus de Commissie.²³ Tegelijkertijd vond ze ook dat niet moest worden gekozen voor een monopoliestelsel, maar voor een systeem waarin een beperkt aantal vergunningen zou worden afgegeven. Dit restrictieve beleid stond of viel evenwel met het kunnen blokkeren van de niet-vergunde buitenlandse *online* aanbieders.

In oktober 2010 koos het eerste kabinet Rutte echter voor een veel liberalere lijn. Toenmalig Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven, die kansspelen in zijn pakket had, wilde behalve poker ook andere *online*-spelvormen gaan reguleren en nog meer modernisering doorvoeren. De Kamer was echter uitermate kritisch over het voorstel, wederom vooral over de geboden garanties dat de kansspelverslaving niet zou toenemen, maar ook over de wijze waarop de wet zou worden gehandhaafd.

Toen het eerste kabinet Rutte in april 2012 viel, was er nog geen uitsluitsel. Teeven bleef in het nieuwe kabinet Rutte-II echter verantwoordelijk voor het dossier. Op 22 mei 2013 diende hij het concept wetsvoorstel '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' in ter consultatie. Dat een vorm van regulering noodzakelijk was, bleek volgens de bewindsman uit het stijgende aantal spelers, dat in 2011 al op 257.500 werd geschat, terwijl ook andere, veel hogere, cijfers de ronde deden.²⁴ Het wetsvoorstel stelt dat door het ontbreken van een vergunningstelsel de consument onvoldoende beschermd wordt tegen de risico's van verslaving, fraude en overige criminaliteit, terwijl er bovendien niet effectief kansspelbelasting kan worden geheven.²⁵ De nieuwe wetgeving moet dit alles wel mogelijk maken.

21. Bij de Toto kan weliswaar op sportwedstrijden worden gewed, maar het aanbod is vergeleken met dat van *online* gokbedrijven beperkt. Dat geldt ook voor de inzetlimieten. Dat laatste geldt ook voor het wedden op paardenraces.

22. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 30 362, nrs. 2-3.

23. Adviescommissie Kansspelen via het internet 2010.

24. Intraval 2011.

25. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 5.

Het wetsvoorstel stelt geen restricties aan het aantal vergunninghouders: elk bedrijf dat aan de voorwaarden voldoet, kan een vergunning krijgen. Het doel om de verslavingsproblematiek te minimaliseren, wordt niet langer nagestreefd door het aanbod te beperken, maar door eisen te stellen aan de aanbieders, bijvoorbeeld op het vlak van het preventiebeleid. Kansspelaanbieders die geen vergunning hebben, zullen voortaan echter worden geweerd. Het wetsvoorstel geeft daartoe de toezichthouder, na goedkeuring door de rechter-commissaris, de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals adverteerders op internet, internet-serviceproviders en betaaldienstverleners, een bindende aanwijzing te geven om die dienstverlening te staken.²⁶ De uitgesproken verwachting is dat wanneer de markt gereguleerd is, 80 procent van de spelers alleen nog bij de vergunde *online* aanbieders zal spelen. Het aantal risicospelers zou daardoor ook moeten dalen, terwijl het aantal probleemspelers stabiel zou moeten blijven.

De reacties op het wetsvoorstel waren desondanks kritisch. De Raad van State zette met name vraagtekens bij de handhaafbaarheid van de nieuwe wetgeving.²⁷ In november 2014 besprak de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie het voorstel.²⁸ De omvangrijke lijst van vragen kan hier niet gedetailleerd worden besproken, maar enkele parallellen met de discussie over de wetgeving omtrent speelautomaten zijn echter onmiskenbaar. Ook nu gaat de kritiek over de veelheid aan (cruciale) punten die nog moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving, en worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen om kansspelverslaving in te perken, alsmede bij de mogelijkheden tot handhaving van de wet in de hoogst internationale context van de *online* kansspelwereld. Een specifiek probleem is de *screening* van in het buitenland gevestigde aanvragers van een vergunning. Aangezien er, zelfs binnen de EU, geen sluitend juridisch kader bestaat voor de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens voor bestuursrechtelijke doeleinden, waaronder ook de vergunningverlening valt, is effectieve doorlichting op grond van de Wet BIBOB uiterst problematisch.²⁹ Het risico dat malafide bedrijven daardoor in de nabije toekomst eenvoudig een Nederlandse vergunning kunnen krijgen, is daarom niet denkbeeldig.

Aangezien Staatssecretaris Teeven in maart 2015 ontslag nam, ligt het dossier thans bij zijn opvolger Dijkhoff. Begin april reageerde deze met een uitgebreid antwoord op de vragen van de vaste commissie.³⁰ Het wetsvoorstel bleef echter nagenoeg ongewijzigd.³¹

Voor de regulering van internetgokken is overigens niet alleen de kansspelwetgeving als zodanig relevant, maar ook aanpalende regelgeving. Zo krijgt de

26. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 41.

27. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013/14, 33 996, nr. 4, p. 2.

28. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15, 33 996, nr. 5.

29. Spapens e.a. 2015.

30. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15, 33 996, nr. 6.

31. Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15, 33 996, nr. 7.

kansspelsector in het voorstel voor een vernieuwde EU anti-witwasrichtlijn te maken met stringentere voorwaarden.³² Zo wordt aan *online* aanbieders voortaan de verplichting opgelegd om cliëntenonderzoekmaatregelen in te stellen bij afzonderlijke transacties van € 2.000 of meer. Dergelijke inzetten leiden dus voortaan ook tot een melding van een ongebruikelijke transactie.

Voorts is ook de discussie over matchfixing van belang voor de speelruimte van kansspelaanbieders. Om wedstrijdvervalsing tegen te gaan heeft Nederland zich bijvoorbeeld gecommitteerd aan het verbieden van weddenschappen op jeugdwedstrijden. De *online* kansspelbedrijven volgen deze ontwikkelingen natuurlijk met argusogen, omdat het hun (toekomstige) 'productaanbod' aanzienlijk kan inperken.

2.3 HET CRIMINOGENE RISICO VAN SPEELAUTOMATEN EN ONLINE GOKKEN

Een van de kernactiviteiten van de georganiseerde misdaad is het aanbieden van verboden goederen en diensten. Illegale kansspelen vormden daarin van oudsher één van de hoekstenen en dat zijn ze nog altijd in landen waar gokken (grotendeels) verboden is. Ook in gereguleerde gokmarkten bestaat echter het risico dat criminelen onmiddellijk weer hun kans schoon zien wanneer zich veranderingen in het aanbod of de vraag aandienen, bijvoorbeeld vanwege technische vernieuwingen of veranderingen in de consumentenvoorkeur.

Zoals hiervoor al werd besproken, is een eerste criminogeen risico het illegale aanbod op zichzelf, in situaties waarin er geen legale markt bestaat, het aanbod te beperkt is, of bepaalde spelvormen niet zijn toegelaten. Een tweede risico is de indringing van criminelen in kansspelmarkten die wel gereguleerd zijn. Ten derde is sprake van aanpalende criminogene risico's, zoals het hiervoor al genoemde matchfixing en witwassen, maar ook het plegen van verwerfingscriminaliteit door kansspelverslaafden, het oplichten of beroven van de kansspelaanbieder en *loan sharking*.³³ In deze paragraaf wordt op deze criminogene risico's nader ingegaan, met nadruk op de eerste twee problemen.

2.3.1 *Speelautomaten en georganiseerde misdaad in het buitenland*

De plaatsing en exploitatie van speelautomaten wordt in het buitenland regelmatig in verband gebracht met georganiseerde misdaad. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om automaten waarop het in Nederland nagenoeg onbekende videopoker kan worden gespeeld. De automaten keren geen geld uit en kunnen, op papier, louter voor

32. Raad van de Europese Unie 2015.

33. Spapens 2008a. Bij *loan sharking* gaat het om het lenen van geld aan (verslaafde) spelers, tegen woekerrenten. Het gaat doorgaans om spelers die alle andere mogelijkheden om aan geld te komen al hebben uitgeput.

amusementsdoeleinden worden gebruikt en zijn om die reden op zichzelf legaal. Het illegale element is dat de behaalde punten worden uitbetaald door de barman of iemand anders die op de locatie optreedt namens de criminele kansspelaanbieder. De speelautomaten worden voorzien van een aparte functie waarmee de opgebouwde *credits*, na uitbetaling, weer op nul kunnen worden gezet.

De speelautomaten worden door de uitbaters van de gelegenheden niet zelf aangekocht, maar gehuurd. Deze verhuurders koppelen het plaatsen van de speelautomaten aan een lening, die over een bepaalde tijdsperiode wordt afbetaald uit de opbrengsten van het illegale gokken. Voor de exploitanten van de horecagelegenheden vormt dit een vaak welkome bijverdienste, aangezien zij de helft van de winst, of zelfs meer, mogen houden.

Illegale speelautomaten worden zowel in de Verenigde Staten als in diverse Europese landen als een serieus probleem beschouwd. Een aantal jaren geleden wees onderzoek in de Amerikaanse staat Maryland uit dat alleen al in de stad en de *county* van Baltimore, naar schatting 3.500 speelautomaten stonden waarop illegaal werd gegokt.³⁴ Volgens de FBI werd de verhuur van 'Joker Poker Machines' in de Verenigde Staten gecontroleerd door de *Cosa Nostra*, maar ook door criminele groeperingen uit de Balkan.³⁵

In Europa wordt ook op illegale wijze videopoker gespeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor Italië, Frankrijk en Griekenland. Een systematisch beeld van de situatie in de EU is echter niet voorhanden. In Italië zou de georganiseerde misdaad bijvoorbeeld een ferme greep hebben op het videopoker.³⁶

In Frankrijk was in 2001 een onbekend aantal clandestiene speelautomaten in bedrijf. Schattingen liepen uiteen van ruim 6.000 tot wel 100.000 machines die, in bars, werden geëxploiteerd.³⁷ Het ging daarbij niet alleen om videopoker, maar ook om andere spelen. De winst werd, evenals in de Verenigde Staten, uitgekeerd op basis van de behaalde punten. De plaatsing van de speelautomaten zou, volgens een rapport van de Franse Senaat, met name in het zuiden van Frankrijk een belangrijke activiteit van de georganiseerde misdaad zijn. Bovendien leidde onderlinge strijd omtrent de plaatsing van deze automaten tot het nodige geweld. In verband daarmee zouden in het zuiden van Frankrijk tussen 1998 en september 1999 in totaal 47 dodelijke slachtoffers zijn gevallen.³⁸

In Duitsland worden illegale speelautomaten eveneens als een probleem beschouwd. Het gaat daarbij zowel om automaten waarvoor geen vergunning is afgegeven als om oplichting van de spelers met gemanipuleerde machines die niet of nauwelijks winst uitkeren. In januari 2015 werd verondersteld dat er alleen al in Hamburg zo'n 1.000 illegale speelautomaten stonden.³⁹ Ze worden bijvoorbeeld

34. Jacobson 2006, p. 1.

35. Hernandez 2006.

36. Spapens 2008a.

37. Trucy 2002, p. 164.

38. Trucy 2006, p. 109.

39. *Hamburger Abendblatt*, 'Fast 1000 illegale Spielautomaten in Hamburg befürchtet', 30 januari 2015.

aangetroffen in internetcafés, wedkantoren, Shisha-bars, bij culturele verenigingen, sportverenigingen en in *Gaststätten*.⁴⁰ De speelautomaten staan meestal in afzonderlijke ruimten, waar niet iedereen zomaar toegang toe krijgt. Tijdens een inval in Berlijn in 2013, werd vastgesteld dat de speelautomaten met een server waren verbonden waarmee alle data op de computers op afstand kon worden gewist. De Duitse politie constateerde ook dat veel speelautomatenhallen werden gebruikt voor witwaspraktijken. De uitbaters van deze hallen waren veelal personen van Russische afkomst. De leveranciers van de speelautomaten waren vooral Turken.⁴¹

In Zwitserland is het beeld vergelijkbaar. De Zwitserse politie vermoedt ook dat georganiseerde criminele groepen achter de speelautomaten zitten, die vooral uit de Balkan afkomstig zouden zijn.⁴² In Oostenrijk werd in 2007 zelfs gedacht dat één op de twee speelautomaten illegaal was.

In België, tot slot, is volgens informatie die wij hebben verkregen van de Belgische Kansspelcommissie, net als in Nederland het specifieke fenomeen van gokzuilen die opgesteld staan in cafés waar voornamelijk klanten van Turkse afkomst komen bekend, maar is het voor zover men weet niet wijd verspreid. In minstens één geval zijn er aanwijzingen dat de plaatsing van de gokcomputers wordt bestierd door een criminele organisatie die bestaat uit personen van Turkse herkomst die uit Duitsland en Nederland afkomstig zijn.

2.3.2 *Speelautomaten en georganiseerde misdaad in Nederland*

Ook in ons land werd, voordat gelduitkerende speelautomaten werden gereguleerd, illegaal gegokt op behendigheidsautomaten. De werkwijze was identiek aan zoals die hierboven werd beschreven. Bovendien stonden, ook voordat de legale exploitatie mogelijk werd, in Nederlandse horecagelegenheden allerlei gelduitkerende speelautomaten.⁴³ Na 1986 zouden criminele groeperingen nog altijd actief zijn geweest in de branche.⁴⁴ In 1992 maakte een vertegenwoordiger van de Rotterdamse politie bijvoorbeeld bekend dat één op de vijf exploitanten van gokautomaten in die stad gelieerd zou zijn aan organisaties die zich bezighielden met de handel in verdovende middelen en andere vormen van zware criminaliteit.⁴⁵ Frits 'van de Wereld' Adriaanse, bekend als café-eigenaar op de Amsterdamse Wallen, maar ook van de smokkel van enkele duizenden kilo's hasjes met de viskotter Lammie, die in 1974 werd onderschept, investeerde een deel van zijn kapitaal in speelautomaten.⁴⁶ Ook de groep van Klaas Bruinsma, die zich vooral op de import van hasjes richtte, zou pogingen

40. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, '30 illegale Spielautomaten beschlagnahmt', 23 januari 2014.

41. *Berliner Morgenpost*, 'Polizei beschlagnahmt 54 illegale Spielautomaten in Berlin', 25 september 2013.

42. *Blick.ch*, 'Die Schweiz zockt Schwarz!', 22 oktober 2014.

43. Pruis 1999; Kingma 2002, p. 144.

44. Fijnaut e.a. 1996, p. 97.

45. Van 't Veer, Moerland en Fijnaut 1993, p. 103.

46. Zie: http://www.mokums.nl/frits_van_de_wereld.html.

hebben ondernomen om (horeca)bedrijven in het Wallengebied te dwingen bij hen speelautomaten af te nemen.⁴⁷ In diezelfde stad zou, volgens een naar de media uitgelekt rapport van het Amsterdamse Horeca Interventieteam (HIT), in 1993 zelfs de helft van alle speelautomaten, 3.100 stuks in totaal, in handen zijn geweest van vijf criminele organisaties.⁴⁸

In 1996 werd, in het kader van een parlementaire enquête naar de in Nederland toegepaste opsporingsmethoden (PEO), een wetenschappelijk onderzoek verricht naar het probleem van de georganiseerde misdaad in Nederland. Ook daarin werd vastgesteld dat er sprake was van een mogelijke vervlechting tussen de georganiseerde misdaad en de speelautomatenbranche.⁴⁹ De bron hiervan was echter grotendeels hetzelfde rapport van de Amsterdamse politie. Het ging nu bovendien niet meer om criminele organisaties, maar om vijf (dubieuze) bedrijven.⁵⁰

Naar aanleiding van de eerdere berichten in de media, had onder andere de Vereniging Automatenhandel Nederland aangedrongen op actie van het openbaar ministerie en de politie, omdat de aantijgingen de hele branche een slechte naam gaven. Er volgden echter geen opsporingsonderzoeken. Wel startte de gemeente Amsterdam na de eeuwwisseling een procedure op grond van de Wet BIBOB, in verband met de eigenaar van één van de vijf genoemde bedrijven. Hij was toen nog altijd actief in de automatenbranche en trok de aandacht van de gemeente met het opkopen van horecagelegenheden, zonder dat duidelijk was hoe hij een en ander had gefinancierd. Deze procedure leidde echter niet tot het oordeel dat er gevaar op misbruik van de vergunningen bestond, voornamelijk omdat er geen recente harde politie-informatie voorhanden was omtrent betrokkenheid bij strafbare feiten. Het HIT-rapport, waarin onder meer werd gesteld dat de persoon in kwestie betrokken zou zijn bij witwasactiviteiten, kon in de procedure niet meer worden meegenomen omdat de rechter het als verouderd beschouwde.

Naar aanleiding van de bevindingen van de PEO werd overigens wel nader wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij speelautomatenhallen.⁵¹ De uitkomst was dat er op dat moment (1997) in zeven Nederlandse steden in totaal vijf uitbaters of eigenaars van amusementscentra waren, die zich ook bezighielden met de één of andere vorm van (georganiseerde) criminaliteit. In alle gevallen ging het om personen die actief waren (geweest) met drugshandel.⁵² Het heeft zeer lang geduurd voordat allerlei probleemgevallen uit de branche waren verwijderd. Zo oordeelde de rechter nog in april 2012 dat het besluit van de gemeente Amsterdam om enkele speelautomatenhallen te sluiten rechtmatig was, omdat ze grotendeels waren gefinancierd door Jan-Dirk Paarlberg,

47. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995/96, 24 072, nr. 17, p. 25.

48. Van 't Veer, Moerland en Fijnaut 1993, p. 103.

49. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1995/96, 24 072, nr. 10, p. 48.

50. *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1995/96, 24 072, nr. 18, p. 194, p. 197.

51. Bottenberg e.a. 1997.

52. Bottenberg e.a. 1997, p. 65.

die was veroordeeld voor het witwassen van geld dat door Willem Holleeder was verkregen met afpersing.⁵³

Naar de criminele achtergrond van degenen die over een exploitatievergunning voor speelautomaten beschikken, is nooit systematisch onderzoek gedaan. Er zijn momenteel 732 vergunninghouders, waarbij het regelmatig gaat om zeer kleine bedrijven die slechts enkele automaten exploiteren en op papier niet of nauwelijks winst maken, of die zelfs in het geheel geen automaten (meer) hebben. Voordat de Kansspelautoriteit werd opgericht, werden de vergunningen afgegeven door het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie.⁵⁴ De aanvragers en vergunninghouders werden tot voor kort echter niet aan een grondige -screening onderworpen. De Kansspelautoriteit is recentelijk begonnen met een inhaalslag op dit terrein.

2.3.3 *Online gokken en georganiseerde criminaliteit*

Het eerste en grootste criminogene risico in verband met *online* kansspelen is dat georganiseerde misdaadbendes, via stromannen, zelf economisch eigenaar zijn van de goksites. Dit biedt hen niet alleen een belangrijke legale inkomstenbron, maar tegelijkertijd ook de mogelijkheid om geld wit te wassen door de omzetten kunstmatig te verhogen en desgewenst extra te verdienen door de klanten op te lichten. Internetgokbedrijven kunnen echter ook slachtoffer worden van criminelen. Ze kunnen worden misbruikt voor witwaspraktijken, maar bijvoorbeeld ook veel geld verliezen wanneer de uitslagen van wedstrijden die zij aanbieden zijn gemanipuleerd door *matchfixers*.

Van criminelen die (mede-)eigenaar zijn van gokbedrijven op het internet kunnen zonder veel moeite, zowel in het buitenland als in eigen land, voorbeelden worden gevonden. Zo bleek in 2008 dat de Amerikaanse 'maffiafamilie' Gambino bij zijn illegale gokactiviteiten de *bookmakers* op straat deels had vervangen door websites waarop de spelers met een password konden inloggen om hun in de Verenigde Staten illegale weddenschappen te plaatsen.⁵⁵ Die sites waren onder andere op de Nederlandse Antillen geregistreerd.

Een voorbeeld uit eigen land is Kris J., die veroordelingen op zijn conto heeft staan voor onder andere de handel in verdovende middelen en het organiseren van illegale kansspelen. Hij investeerde al in de jaren negentig van de vorige eeuw in het Oostenrijkse kansspelbedrijf Interwetten. Directeur Wolfgang Fabian verklaarde desgevraagd tegenover journalisten geen idee te hebben gehad van de criminele achtergrond van zijn zakenpartner.⁵⁶ Of J. nog steeds belangen heeft in Interwetten – een bedrijf dat in Nederland tot voor kort werd vertegenwoordigd door brancheorganisatie *Speel Verantwoord* – is onduidelijk. Een tweede saillant Nederlands voorbeeld is een recente zaak waarin een zevental vanuit ons land aangestuurde en op de

53. *Het Parool*, 'Kaatee moet zijn gokhallen sluiten', 12 maart 2012.

54. De uitbaters van de horecagelegenheden waar speelautomaten staan opgesteld, moeten over een opstelvergunning beschikken. Deze wordt afgegeven door de gemeente.

55. *North Country Gazette*, 'Gambino Captain, Others Busted for Sports Gambling', 2 februari 2008.

56. *NRC*, 'Bookmaker kreeg buikpijn van voetbal', 28 februari 2000.

Nederlandse Antillen vergunde goksites, bleek te worden gebruikt voor grootschalige witwaspraktijken.⁵⁷ Het startkapitaal was geleverd door een crimineel samenwerkingsverband dat betrokken was bij hennepsteelt en de import en export van hasjiesj en cannabis.

Ook van *online* gokbedrijven die de klanten oplichten kan dichtbij huis een voorbeeld worden gevonden. Zo regende het bij de Nederlandse politie een aantal jaren geleden aangiftes tegen een op Malta vergunde goksite, omdat bij spelers die een gemaakte speelwinst wilden laten overboeken naar hun bankrekening, het scherm op zwart sprong. Nadat zij opnieuw hadden ingelogd, bleek het opgebouwde krediet als sneeuw voor de zon te zijn verdwenen. De toenmalige Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving nam het bedrijf nader onder de loep. Hoewel deze doorlichting de nodige vragen opleverde omtrent de firma en de papieren eigenaren, kwam het niet tot een strafrechtelijk onderzoek.⁵⁸

In algemene zin is regelmatig sprake van een gebrek aan transparantie over wie als natuurlijk persoon de *ultimate beneficial owners* van *online* kansspelbedrijven zijn. Het al genoemde EU-voorstel voor een nieuwe witwasrichtlijn zal echter naar verwachting voor meer transparantie zorgen. Het voorstel voorziet erin dat personen die het kansspelbedrijf feitelijk leiden en de uiteindelijk begunstigden van deze entiteiten, betrouwbaar en deskundig moeten zijn. In de praktijk betekent dit dat de economische eigenaren zich voortaan bekend moeten maken en zich minder gemakkelijk kunnen verschuilen achter bijvoorbeeld hedgefondsen. Ook het naar voren schuiven van strolieden die over geen enkele expertise beschikken in de kansspelindustrie, wordt daarmee minder eenvoudig.

Internetgokbedrijven kunnen, zoals hiervoor werd gesteld, ook slachtoffer worden van misdadigers. Een eerste gevaar in dit kader is dat criminelen misbruik maken van bonafide kansspelaanbieders om uit strafbare feiten verkregen geld wit te wassen.⁵⁹ Kansspelen zijn in dat licht aantrekkelijk omdat voor een grote speelwinst soms maar een kleine inzet nodig is. Geluk in het spel kan dus een plausibele verklaring bieden voor de aanwezigheid van een grote som geld, of goederen die ervan zijn gekocht, terwijl daar op het oog geen reguliere inkomstenbron voor te vinden is. Voorwaarde is uiteraard wel dat het geld bij een legitieme kansspelaanbieder is gewonnen en dat daarvan ook schriftelijk bewijs, zoals een overboeking, kan worden geleverd.⁶⁰

57. Openbaar Ministerie en politie 2014.

58. De Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving werd in 1999 binnen de Belastingdienst opgericht om fiscale 'vrijplaatsen', waaronder illegale kansspelen, aan te pakken. De groep ontwikkelde een integrale aanpak die gebaseerd was op een combinatie van bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke interventies, waarmee illegale casino's, bingo's en pokertoernooien effectief werden bestreden. Voor strafrechtelijk opsporingsonderzoek was ze echter afhankelijk van het openbaar ministerie en de politie, waar illegale kansspelen een zeer lage prioriteit hadden. Zie Spapens 2008b; 2010. De activiteiten van de Kennisgroep zijn overgenomen door de Kansspelautoriteit.

59. Zie bijvoorbeeld Fiedler 2013.

60. Een bekende truc in dat verband is het 'overkopen' van winnende loten van anderen. Een crimineel kan een hem bekende winnaar benaderen met het aanbod om de gewonnen prijs plus bijvoorbeeld 25 procent daarbovenop te betalen, in ruil voor het lot. Hij kan aldus aantonen het bedrag echt te hebben

Of hier, specifiek in relatie tot *online* kansspelaanbieders, daadwerkelijk sprake is van een groot gevaar, is overigens de vraag. De meest aantrekkelijke optie om een grote hoeveelheid geld wit te wassen is het wel op een *account* te zetten, maar er niet mee te spelen.⁶¹ Door het vervolgens weer terug te boeken naar een bankrekening kan de witwasser claimen dat het afkomstig was van een kansspelbedrijf en dat het *dus* om speelwinst ging. Sommige kansspelaanbieders laten ook toe dat geld van het ene spelersaccount naar het andere wordt overgeboekt. Een andere potentiële methode is het inzetten op sportwedstrijden waarvan de uitslag min of meer vaststaat, doordat de krachtsverhoudingen tussen de spelers of teams zeer ongelijk zijn. Hoewel niet helemaal valt uit te sluiten dat de slechtere partij een keer wint, levert dit toch een redelijk veilig resultaat op.

De keerzijde van beide methoden is dat dergelijke transacties bij het gokbedrijf razendsnel opvallen, zeker als het gaat om grote bedragen. Wanneer de aanbieders bovendien een meldingsplicht opgelegd krijgen voor transacties van € 2.000 of meer, wordt het witwassen van geld langs deze weg nog ingewikkelder, aangezien grote sommen geld dan moeten worden opgesplitst en stromannen moeten worden gevonden die kleine bedragen inzetten.

2.4 BESLUIT BIJ HOOFDSTUK 2

De beschrijving in dit hoofdstuk had enerzijds tot doel om gokzuilen in een bredere context van criminogene risico's te plaatsen en anderzijds om deze te beschouwen in het licht van het vraagstuk van regulering. Aangezien gokzuilen enerzijds de kenmerken hebben van een speelautomaat en anderzijds van een kansspel 'op afstand', zijn de ontwikkelingen ten aanzien van deze beide vormen van gokken nader beschouwd.

Speelautomaten zijn in Nederland sinds 1986 gereguleerd in de Wet op de Kansspelen. Dit ging niet zonder rimpels, aangezien dit vrijwel direct tot een scherpe stijging van het aantal kansspelverslaafden leidde. Aanvullende restrictieve maatregelen bleken nodig en vrij snel effectief. Het beleid leidde wel tot het vrijwel volledig verdwijnen van illegale speelautomaten. Door de lange tijd gebrekkige screening van exploitanten van speelautomaten en automatenhallen – de Wet BIBOB werd pas in 2003 van kracht – is de branche in het verleden kwetsbaar geweest voor criminele infiltratie.

Online kansspelen zijn in Nederland op het moment van schrijven nog altijd niet gereguleerd, maar een daartoe strekkend wetsvoorstel ligt thans voor in het parlement. In hoeverre regulering zal leiden tot een uitbreiding van het *online* spelaanbod en een stijging van het aantal spelers en dus ook tot een mogelijke toename van het aantal verslavingsgevallen, is moeilijk te voorzien. Een reëel probleem is de

gewonnen en daarmee is het wit. Uiteraard verlegt dit het probleem van het 'zwarte geld' wel naar degene die het winnende lot heeft verkocht.

61. Fiedler 2013.

overdracht aan de Kansspelautoriteit van eventueel bij buitenlandse opsporingsinstanties bekende informatie omtrent criminele banden of illegale activiteiten van toekomstige vergunningvragers, waardoor de BIBOB-wetgeving onvoldoende effectief kan worden ingezet.

Dat er in de speelautomatenbranche sprake is van de nodige criminogene risico's, kan uit ervaringen in het buitenland worden afgeleid, maar ook uit die in eigen land. Over de aan *online* gokken gerelateerde (georganiseerde) misdaad is minder bekend, maar toch kunnen ook daar zonder veel moeite voorbeelden worden gevonden, ook in relatie tot Nederland, over dergelijke risico's. Daar rekening mee houden is niet in de laatste plaats ook van belang bij een eventuele overweging om ook gokzuilen binnen de Wet op de Kansspelen te brengen, waarop in hoofdstuk 5 wordt teruggekomen.

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het 'criminele bedrijfsproces' geschetst van de exploitatie van een illegaal kansspel door middel van gokzuielen. Deze analyse is gebaseerd op de aanname dat dit proces, zoals elke economische activiteit, als een logistieke keten kan worden gezien.¹ Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen stromen van goederen, informatie en geld. In dit hoofdstuk komt eerst in algemene zin de goederenstroom aan de orde (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de technische infrastructuur, waarmee de voor het proces noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld. In paragraaf 3.4 staat de financiële infrastructuur centraal. Paragraaf 3.5 besluit dit hoofdstuk.

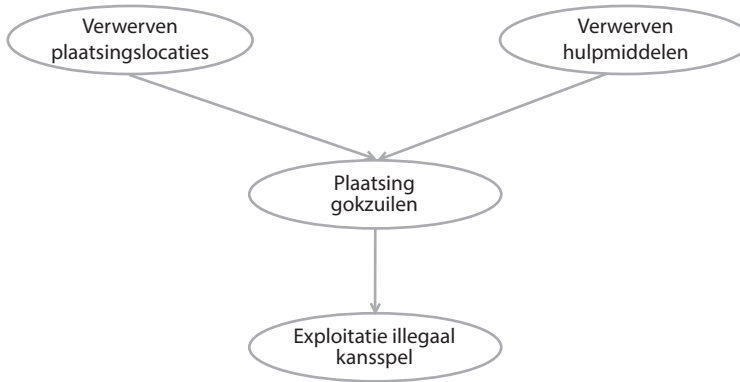
3.2 ALGEMENE SCHETS VAN HET CRIMINELE BEDRIJFSPROCES

Het criminele bedrijfsproces van het plaatsen van gokzuielen bestaat hoofdzakelijk uit vier stappen, die hieronder schematisch zijn weergegeven. Het gaat om het verwerven van plaatsingslocaties, het verwerven van de noodzakelijke hulpmiddelen, het plaatsen van de gokzuielen en het exploiteren van het illegale kansspel. De stappen in het proces hoeven niet noodzakelijkerwijs volgtijdelijk plaats te vinden. De leverancier van gokzuielen kan bijvoorbeeld eerst de apparaten en benodigde software verwerven en vervolgens pas de plekken zoeken waar hij de gokcomputers kan plaatsen.

3.2.1 *Verwerven van plaatsingslocaties*

Het eerste onderdeel van het proces is het verwerven van plaatsingslocaties, ofwel de plekken waar de apparaten waarop kan worden gegokt, worden neergezet. In hoeverre hierbij sprake is van vraag, aanbod, dwang of een combinatie van deze factoren, wordt uit tijdens het onderhavige onderzoek verkregen informatie niet helemaal

1. Analyse van criminele activiteiten in termen van 'criminele bedrijfsprocessen' is in Nederland zeer gebruikelijk en wordt onder andere ook toegepast in de context van het opwerpen van barrières voor criminele bedrijfsprocessen. Zie Spapens 2011.

Figuur 3.1 Schets van het criminele bedrijfsproces op hoofdlijnen

duidelijk. Enkele eigenaren van gelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen, gaven in verhoren aan dat zij de zuilen op verzoek van de klanten hadden laten plaatsen, omdat die anders naar plekken zouden gaan waar wel kon worden gegokt. Anderen lieten weten dat zij eigenlijk weinig verkeerds zien in het gokken op sportwedstrijden op deze manier.

Het is duidelijk dat de bijverdienste voor de eigenaar van een horecagelegenheid aantrekkelijk is, aangezien de aanbieders van gokzuilen betalen voor het laten plaatsen van de zuilen en hij daarnaast deelt in de bruto spelopbrengst. Horecaondernemers werden soms bewust benaderd met dit aanbod omdat bekend was dat hun gelegenheid in moeilijk financieel vaarwater zat. Voorts vertelden sommige lokale handhavers die wij spraken, dat zij het signaal hadden ontvangen dat enkele uitbaters van horecagelegenheden zich erin geluisd voelden, omdat degene die de gokzuilen aanbood had voorgespiegeld dat het ging om legale apparaten.

Een andere variant die werd aangetroffen, was dat de exploitant van de horecagelegenheid zelf nauwe banden had met de leveranciers van de gokzuilen. In één van de onderzochte zaken bleek sprake van familiebanden met leden van de criminele groep die de gokzuilen leverde. Wanneer er handhavend wordt opgetreden, verplaatsen de leveranciers de apparaten gemakkelijk naar andere gelegenheden waar zij bevriend zijn met de ondernemers, of naar een nieuwe locatie waarin een nieuwe (niet bij de politie bekende) 'eigenaar' uit het eigen kennissennetwerk als stroman wordt geparkeerd.

Voorbeelden van horecaondernemers die die gokzuilen lieten plaatsen onder dreiging met geweld, zijn in de casuïstiek niet aangetroffen. Wellicht is wel een zekere 'overredingskracht' nodig om uitbaters ertoe te bewegen om opnieuw gokzuilen te accepteren, nadat deze in beslag zijn genomen. In interviews met lokale handhavers worden wel enkele voorbeelden genoemd van waargenomen spanningen tussen de horecaondernemers en de leveranciers van gokzuilen. Een geval betrof een situatie waarin een eigenaar constateerde dat er tijdens zijn vakantie door iemand een gokzuil in zijn café was geplaatst, zonder dat hij het wist. Lokale handhavers hadden in enkele

gevallen de indruk dat de ondernemer opgelucht was toen hij werd betrapt en de gokzuilen in beslag werden genomen. Alsof dit voor hen een legitieme uitweg was uit een ongemakkelijke situatie.

Behalve het plaatsen van gokzuilen bij bestaande gelegenheden, komt het ook voor dat stichtingen, zoals een 'gezelligheidsvereniging' of 'ontmoetingsplaats voor voetbal- of sportliefhebbers', speciaal worden opgericht om illegale sportwedenschappen aan te bieden. Ter plekke wordt ook koffie en thee (gratis of tegen een geringe vergoeding) geschonken. Voor de spelers zijn er diverse beeldschermen om de sportwedstrijden te bekijken waarop kan worden gegokt. Feitelijk zijn het daarmee wedkantoren. Dergelijke stichtingen zijn aantrekkelijk omdat ze de schijn kunnen ophouden dat ze alleen toegankelijk zijn voor leden en dus niet onder de Wet op de Kansspelen vallen. Ze moeten echter wel over een Drank- en Horecaverunning beschikken wanneer er drank of voedsel wordt verstrekt aan de 'leden', zelfs al gebeurt dat gratis.² Handhavers zien echter ook dat de organisatoren flexibel van de ene soort gelegenheid naar een andere overstappen. 'Ze begonnen hier met stichtingen, toen ze daar last van ons kregen gingen ze over naar cafés, toen ze daar weer te veel werden gecontroleerd weken ze uit naar belwinkels en nu zie je weer dat ze zich verplaatsen naar andere gemeenten. De gokkers verhuizen steeds mee', aldus een geïnterviewde medewerker van een gemeente.

3.2.2 *Verwerven van hulpmiddelen*

Het exploiteren van een gokzuil vereist eerst en vooral software waarmee kan worden voorzien in het gokaanbod en waarmee degenen die de gokzuilen plaatsen op afstand de inzetten en de uit te keren bedragen kunnen volgen. Deze technische infrastructuur wordt in paragraaf 3.3 nader besproken. Wanneer we kijken naar de materiële hulpmiddelen die nodig zijn voor het illegale kansspel, is de behoefte beperkt. Een moderne gokzuil bestaat uit niet meer dan een apparaat waarmee contact kan worden gemaakt met het internet. In de huidige vorm is dat meestal een *laptop*, maar ook *tablets* en *smartphones* zijn al gesignaleerd. Zoals in de navolgende paragraaf wordt uitgelegd, wordt op dit apparaat software geïnstalleerd die nodig is om wedstrijden te kunnen aanbieden en te kunnen controleren wat er wordt ingezet. Verder is een ticketprinter nodig om voor de klant een bonnetje te kunnen uitprinten waarop staat wat hij heeft ingezet, waarop en tegen welke quotering. Apparaten als *laptops* en ticketprinters zijn eenvoudig vrij te koop.

Een ander soort hulpmiddelen heeft te maken met afscherming. In de praktijk wordt waargenomen dat de locaties waar gokzuilen staan, vaak voorzien zijn van camerabewaking. Deze camera's zijn dan geplaatst bij de voordeur en worden soms ook gecombineerd met een elektronische bediening van de voordeur, om controle te

2. Zie Spapens 2008b. De in de jaren negentig actieve illegale casino's waar onder andere 'golden ten' werd gespeeld, deden zich ook voor als (besloten) verenigingen.

houden op wie er binnenkomt. Ook dergelijke systemen zijn vrij te koop en er kan dus zonder moeite in worden voorzien.

3.2.3 *Plaatsing van gokzuilen*

Het plaatsen van de gokzuilen en bewakingscamera's brengt enig installatiewerk met zich mee, maar geen ingewikkelde handelingen waarvoor gespecialiseerde dienstverleners noodzakelijk zijn. Wel maken sommige exploitanten veel werk van het verstoppen van de apparatuur, bijvoorbeeld door de ticketprinters in te bouwen in het plafond. De kamers waar wordt gegokt worden ook wel afgescheiden van het cafégedeelte, om op die manier te kunnen stellen dat ze niet tot het vergunningplichtige deel van het café behoren en er dus ook geen bestuurlijke maatregelen ten aanzien van de horecagelegenheid mogen worden genomen. Voorheen zagen de gokzuilen eruit als gewone speelautomaten en stonden ze bijvoorbeeld in kelders en achterafkamertjes. Tegenwoordig gaat het, zoals aangegeven, meestal om standaard *laptops* die bij controles snel dichtgeklapt worden en waarbij dan enkel nog met onderzoek van de software valt aan te tonen dat het apparaat in gebruik was als gokzuil. Daarbij worden ook pogingen gedaan om het verzamelen van bewijsmateriaal onmogelijk te maken. Enkele malen zijn computers gevonden die zo goed waren beveiligd dat ook de specialisten van de Kansspelautoriteit niet meer in staat waren om de gegevens uit te lezen. Voorzieningen om de harde schijf op afstand te kunnen wissen, waarvan in het buitenland voorbeelden kunnen worden gevonden, zijn in Nederland echter nog niet aangetroffen.

3.2.4 *Exploitatie van het illegale kansspel*

De succesvolle exploitatie van een illegaal kansspel berust, zo laat de literatuur zien, hoofdzakelijk op twee pijlers: continuïteit en betrouwbaarheid van het aanbod enerzijds en controle over de geldstromen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat uitvoerenden de winsten afromen, anderzijds. Illegale kansspelaanbieders moeten bovendien in de richting van de klanten in zoverre eerlijk te werk gaan, dat prijzen ook worden uitgekeerd.³

Continuïteit houdt in relatie tot gokzuilen vooral in dat na een handhavingsactie waarbij de computers in beslag zijn genomen, er snel weer nieuwe gokmogelijkheden moeten worden geboden. Dat kan om te beginnen op dezelfde locatie plaatsvinden. Hoewel op het aantreffen van gokcomputers bestuurlijke maatregelen volgen, wil dat niet altijd zeggen dat de zaak ook (tijdelijk) wordt gesloten.⁴ Wanneer er wel wordt gesloten, wordt daarna vaak gewoon op dezelfde plek doorgegaan. Zelfs tijdens een

3. Spapens 2012. Overigens proberen de illegale aanbieders de kans dat iemand daadwerkelijk wint, waar mogelijk te verkleinen.

4. Bij een eerste overtreding volgt meestal eerst een waarschuwing, maar soms wordt een pand echter wel direct gesloten, zeker wanneer ook sprake is van andere strafbare feiten. Sluiting kan een periode van

sluitingsperiode kan de uitbater bij de eigenaar van het pand iemand aandragen die zijn taak kan overnemen ('in de plaats stellen'). Die tijdelijke exploitant van de gelegenheid, doorgaans een stroman, kan dan op grond van de oude vergunning verder werken.

Wanneer er wel wordt verplaatst gaat het meestal om een andere locatie dichtbij, bijvoorbeeld enkele straten verder, maar soms ook om 'een dorp verderop.' Een van de geïnterviewde wijkagenten zegt: 'Ik weet van vijf locaties in mijn wijk. Ze zaten er vorig jaar en ook nu nog. We doen er één dicht en ergens anders gaat er weer een open. Dat gaat maar door. Ze kunnen er gewoon ontzettend veel geld mee verdienen.'

Ook als de exploitatie van de gelegenheid waar gokzuilen zijn geplaatst in andere handen overgaat, is volgens geïnterviewde handhavers de nieuwe uitbater vrijwel altijd een bekende van de oude, hoewel die relaties formeel soms lastig aan te tonen zijn. Zo worden volgens een van de respondenten bewust personen naar voren geschoven die niet (meer) dezelfde familienaam dragen, bijvoorbeeld omdat ze zijn getrouwd of gescheiden. Ook weten de aanvragers van vergunningen heel goed dat de BIBOB-wetgeving slechts vijf jaar terugkijkt en dat oudere antecedenten dus niet meer meetellen.

Tot slot is van belang dat succesvolle exploitatie van een illegaal kansspel, zo blijkt uit de literatuur, ook een zekere (gewelddadige) reputatie in het criminele milieu vereist, enerzijds omdat gelegenheden waar illegaal wordt gegokt aantrekkelijk zijn voor overvallers, en anderzijds omdat moet worden voorkomen dat een concurrerende criminele groep of 'regelaar' zuilen gaat aanbieden of opdringen.⁵ Een geïnterviewde exploitant van een horecagelegenheid die was benaderd om gokzuilen te plaatsen, stelde dat het aanbod door slechts één groep werd gedaan, en toen hij dit afwees er geen andere kwam. Hij wist dat er meerdere criminele samenwerkingsverbanden in de stad actief waren met illegaal gokken. Hoewel dit slechts één observatie is, zou dit erop kunnen wijzen dat de betrokken 'regelaars' uit elkaars vaarwater blijven.

3.3 DE TECHNISCHE INFRASTRUCTUUR

In deze paragraaf komt de technische infrastructuur achter de exploitatie van de gokzuilen aan bod. In het schema op de volgende pagina is het beeld dat de Kansspelautoriteit van deze organisatie heeft, op hoofdlijnen weergegeven.⁶

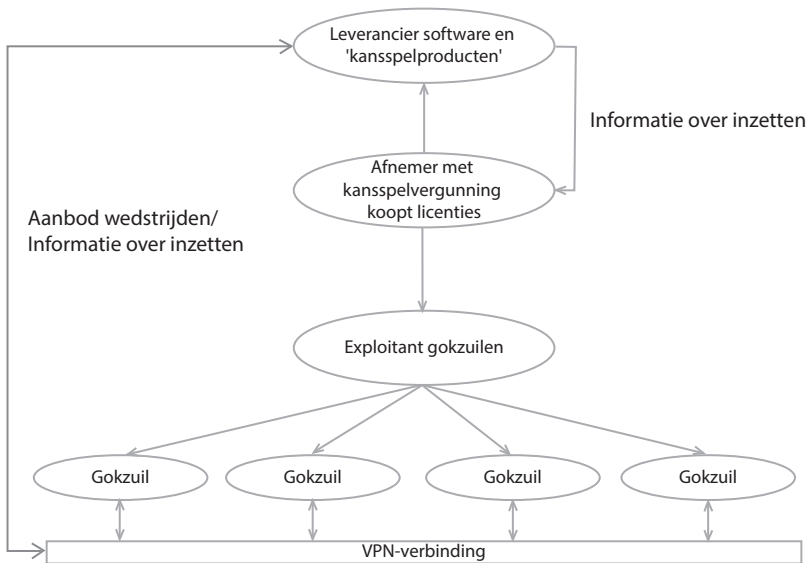
Voor een illegale kansspelaanbieder die gokzuilen plaatst waarop *online* kan worden gespeeld, is het essentieel dat hij kan controleren waarop wordt gegokt en wat er

enkele maanden betreffen, maar ook zes maanden of een jaar. Bij herhaalde overtredingen kan de gemeente definitief de vergunning intrekken.

5. Spapens 2008a.

6. Daarmee mag niet geheel worden uitgesloten dat er ook andere vormen van technische organisatie bestaan.

Figuur 3.2 Schets van de technische infrastructuur en informatiestromen



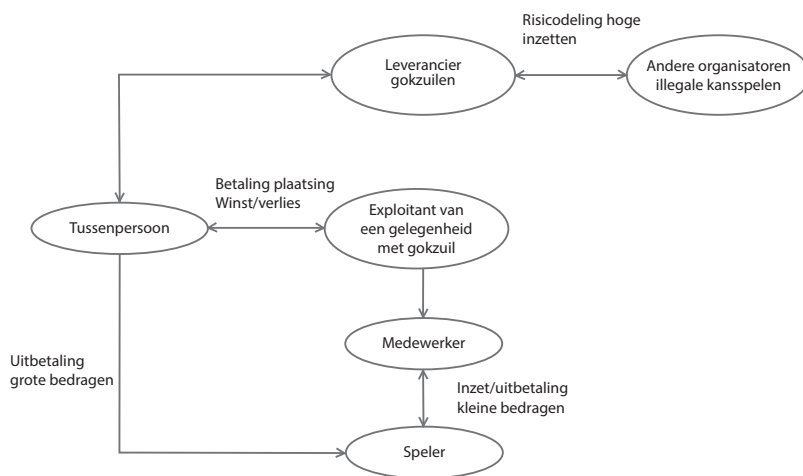
wordt ingezet. Anders zouden de exploitanten van de gelegenheden waar de gokcomputers zijn geplaatst, ruime mogelijkheden hebben om de organisator op te lichten en intensief moeten worden gecontroleerd.

De door de Kansspelautoriteit verzamelde informatie wijst erop dat hierbij legale bedrijven die software en kansspelproducten ontwikkelen en aanbieden, al dan niet ongewild, een rol spelen. Zij mogen die producten vanzelfsprekend verkopen aan kansspelaanbieders die ergens op de wereld over een vergunning beschikken. Het Economisch Interventieteam van de gemeente Den Haag vond in 2013 bijvoorbeeld links met een in Malta vergund *online* gokbedrijf.⁷ Deze vergunde aanbieder koopt vervolgens een aantal licenties om de software op apparaten te mogen zetten en gaat ook een contract met het bedrijf aan voor het leveren van *content*, ofwel de wedstrijden waarop kan worden gegokt en de bijbehorende quoteringen. Vervolgens stelt hij, uiteraard tegen betaling, die licenties ter onderhands beschikking aan de 'regelaar' (de 'exploitant' van de gokzuilen), die de software installeert op de apparaten en ze vervolgens laat plaatsen in cafés of op andere locaties. De gokcomputer ontvangt via een beveiligde VPN-verbinding de informatie over de wedstrijden waarop kan worden gegokt. Aan de gokzuil zelf is een ticketprinter gekoppeld, die het bonnetje afgeeft dat voor de speler het bewijs is van wat hij heeft ingezet en waarop.

De informatie over waarop de speler inzet en met welke bedragen, wordt via dezelfde VPN-verbinding *online* retour gestuurd. Het bedrijf dat de licenties heeft

7. Informatie verkregen tijdens een inventariserend gesprek inzake illegaal gokken, in het kader van een onderzoek naar matchfixing in Nederland, 28 mei 2013.

Figuur 3.3 Schets van de financiële infrastructuur en geldstromen



gekocht ontvangt deze gegevens en stuurt ze door naar de illegale exploitant van de gokzuilen, die daarmee de 'boekhouding' op orde kan houden.

3.4 DE FINANCIËLE INFRASTRUCTUUR

De financiële infrastructuur van de exploitatie van een gokzuil is relatief eenvoudig. De speler zet in bij een medewerker die ter plaatse is in de gelegenheid waar de zuil staat en krijgt als bewijs een bonnetje uit de ticketprinter.⁸ De bedragen die de gokkers per spel inzetten zijn over het algemeen laag, in de orde van enkele euro's. Echter, de kosten lopen wel snel op wanneer iemand op een avond op verschillende wedstrijden inzet of meerdere dagen per week langskomt.

De (horeca)ondernemer, of één van diens medewerkers, beheert het kasgeld. Spapens (2012) stelde vast dat bij illegale lotto's de exploitanten van de (horeca)gelegenheden waar werd gekocht, doorgaans in staat waren om het ingelegde en uitgekeerde geld in de vorm van een lopende kas te beheren. Er hoefde dus niet voortdurend geld te worden gebracht of opgehaald door de organisatoren op de achtergrond. Een tussenpersoon van de criminele organisatie kwam slechts eens per twee weken of per maand langs om af te rekenen of, wanneer dat nodig was, om een grote winnaar uit te betalen. Dit alles gebeurde meestal niet in de gelegenheid zelf, maar bijvoorbeeld bij een wegrestaurant of op een andere neutrale locatie. Er zijn aanwijzingen dat dat dit systeem bij gokzuilen op een vergelijkbare manier werkt.

8. In de oudere modellen gokzuilen kon rechtstreeks geld worden ingeworpen. Er waren ook versies die werkten met *prepaid* kaarten, die de speler kon kopen in de gelegenheid waar de gokzuil stond.

De vergoeding die de ‘plaatser’ krijgt voor het accepteren van de gokzuilen in zijn gelegenheid, bestaat volgens informatie van de Kansspelautoriteit uit twee elementen: een vast bedrag en een percentage van de winst. Zo zijn er contracten gevonden en verklaringen afgelegd waarin maandelijkse vaste vergoedingen van € 100 tot € 500 per zuil worden genoemd. Voor de verdeling van de winst worden verhoudingen genoemd van 35 procent voor de horecaondernemers en 65 procent voor de organisatie die de zuilen levert. Op grond van analyse van loggegevens van uitgelezen gokcomputers, stelde de Kansspelautoriteit vast dat de gemiddelde inleg per gokzuil ongeveer € 3.800 per week bedroeg, waarvan slechts € 330 werd uitgekeerd (zie bijlage 1). De *wekelijkse* bruto speelwinst *per gokzuil* bedroeg dus € 3.500, hetgeen op jaarbasis neerkomt op een bedrag van ongeveer € 182.000. Wanneer een exploitant daarvan 35 procent ontvangt, betekent dit dat de extra inkomsten € 63.700 per jaar, per gokcomputer, bedragen.

Een fenomeen dat vaak in onderzoek naar illegale lotto’s of toto’s naar voren komt is het ‘herverzekeren’ van grote inzetten. Meerdere illegale aanbieders spreken als het ware af om aandelen te nemen, om zo het risico van winst en verlies te spreiden. Of dergelijke systemen ook bij gokzuilen voorkomen, kon echter niet concreet worden vastgesteld. In elk geval staat vast dat degene die illegale kansspelen organiseert ofwel zelf over substantiële liquide reserves moet beschikken om de winnaars altijd te kunnen uitbetalen, ofwel daarvoor zo nodig moet kunnen terugvallen op financiers of collega’s, wat met zich meebrengt dat hij tenminste ‘kennissen’ in het misdaadmilieu moet hebben.

3.5 BESLUIT BIJ HOOFDSTUK 3

De schets van het criminele bedrijfsproces van de exploitatie van gokcomputers, laat zien dat er in hoofdlijnen wordt teruggegrepen op een werkwijze die bekend is van organisatoren van illegale lotto’s, speelautomaten en illegale casino’s.⁹ De innovatie is enerzijds dat het speelaanbod *online* verloopt en dat de inzetten door de organisatoren op de achtergrond ook kunnen worden gevolgd. Anderzijds is vernieuwend dat gebruik wordt gemaakt van apparaten die niet herkenbaar zijn als speelautomaten, waarbij een ontwikkeling in de richting van *smartphones* gaande is. Volgens één van de geïnterviewden zouden die zelfs al gangbaar zijn. De handhavers hebben daar te weinig zich op omdat ze de mobieltjes als privé beschouwen en ze tijdens invallen niet inspecteren of uitlezen.

De logistiek van het opstellen en exploiteren van illegale gokcomputers is betrekkelijk eenvoudig. Dat geldt ook voor de financiële bedrijfsvoering. De meest opmerkelijke constatering die uit de beschikbare informatie voortvloeit is dat, voor zover althans bekend, legale bedrijven de technische infrastructuur voor de gokzuilen leveren. Daarbij gaat het enerzijds om het aanleveren van de wedstrijden en quoteringen

9. Zie Spapens 2008a, 2012.

waarop kan worden gegokt en anderzijds op het bieden van de mogelijkheid om inzetten te monitoren. Zonder deze software kan een gokzuil niet, of althans veel minder efficiënt, worden geëxploiteerd.

De overeenkomsten worden met legale bedrijven aangegaan die hun producten mogen leveren aan partijen die over een geldige kansspelvergunning beschikken. Illegaal is dat deze vergunninghouders de licenties vervolgens onderhands ter beschikking stellen aan personen die in Nederland geen vergunning hebben.

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschouwen we wat op dit moment bekend is over de aard en omvang van de gokzuilproblematiek in Nederland. Allereerst komt aan de orde wat bij de Kansspelautoriteit bekend is over het aantal in ons land aangetroffen gokzuilen, waar deze werden gevonden en welke bedragen er in deze illegale kansspelmarkt omgaan (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de kenmerken van diegenen die gelegenheid bieden tot het gokken op uitslagen van sportwedstrijden via gokzuilen. In de paragrafen 4.4, 4.5 en 4.6 ten slotte, worden de beschikbare gegevens over, respectievelijk, de betrokken organisatoren op de achtergrond, het spelaanbod en de spelers op een rij gezet. Paragraaf 4.7 sluit het hoofdstuk af.

4.2 CIJFERS EN LOCATIES

4.2.1 *Aantal aangetroffen gokzuilen*

De informatie waarover de Kansspelautoriteit beschikt, biedt een uniek inzicht in de omvang van het fenomeen gokzuilen. Als enige instantie heeft ze de afgelopen jaren systematisch informatie vastgelegd over aangetroffen gokzuilen in ons land. Daarmee is niet gezegd dat ook *elke* aangetroffen gokzuil bekend is bij de Kansspelautoriteit. De autoriteit wordt immers niet altijd ingeschakeld als adviseur of als partner bij de planning of uitvoering van een interventie. Ook wanneer het aantreffen van een gokzuil leidt tot een lokale ingreep, zoals sluiting van een pand door de burgemeester, krijgt de Kansspelautoriteit dat niet altijd te horen. Er is dus sprake van een *dark number*.

We mogen echter ook veronderstellen dat de informatiebasis van de Kansspelautoriteit op het onderwerp gokzuilen de afgelopen jaren niet alleen stevig was, maar ook sterker is geworden. Zo zijn er afspraken gemaakt over het doorzetten van relevante meldingen bij de Stichting M aan de Kansspelautoriteit¹ en ook zijn er steeds

1. Overigens een breder geldende afspraak, ook met betrekking tot informatie over andere kansspelen.

meer handhavers van gemeenten en de politie die informatie delen met de Kansspelautoriteit, in de context van het gezamenlijk plannen van interventies.²

Over de representativiteit van de informatie kan worden gesteld dat de gokzuilen voor het overgrote deel bij reguliere horecacontroles zijn aangetroffen. Dit zijn vooraf ingeplande controles van houders van een Drank- en Horecaverunning die met vaste tussenpozen worden verricht. Gemeenten bepalen zelf de intensiteit van deze horecacontroles. Het bezoeken van horecalocaties, *aanvullend* op deze structureel geplande controles en specifiek gericht op het onderwerp gokzuilen, gebeurt incidenteel en alleen naar aanleiding van concrete informatie over verdachte praktijken. Locaties waar eerder al gokzuilen werden aangetroffen, krijgen vanzelfsprekend meer aandacht. Aldaar voeren toezichthouders gerichte hercontroles of observaties uit. Daarnaast zijn anonieme meldingen en van ambtswege verkregen informatie belangrijk als startpunt voor interventies, evenals toevallige observaties door politiemensen of andere handhavers.

Het is lastig om precies aan te geven wat in het onderzoek mogelijk *niet* zichtbaar is geworden. Belangrijk om te onderkennen is in ieder geval dat we erg weinig weten over wat zich op het vlak van gokzuilen afspeelt in gelegenheden die niet (hoeven te) beschikken over een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet. Hier is de kans dat een gokzuil wordt aangetroffen in ieder geval kleiner. Ook is het niet mogelijk om (zonder een nader onderzoek) een beeld te geven van de intensiteit van de horecacontroles door afzonderlijke gemeenten. Die kan zeer verschillend zijn. Zo geven door ons geïnterviewde handhavers van gemeente en politie zeer uiteenlopende antwoorden op de vraag of zij de problematiek in beeld hebben. Dat varieert van: ‘volledig’ tot ‘we weten niet waar we met elkaar op moeten letten’. Dit in acht nemende, geeft Tabel 4.1 een overzicht van de beschikbare cijfers.

Tabel 4.1 Aangetroffen gokzuilen (2010 – maart 2015)³

	2010	2011	2012	2013	2014	1 ^e ¼ van 2015	Totaal
‘Hard’: aantreffen	87	77	96	144	39	3	446
‘Zacht’: vermoeden	0	7	41	129	174	37	388
<i>Totaal</i>	<i>87</i>	<i>84</i>	<i>137</i>	<i>273</i>	<i>213</i>	<i>40</i>	<i>834</i>

Volgens de gegevens waarover de Kansspelautoriteit beschikt, werden er in de periode van januari 2010 tot april 2015 in totaal 446 keer gokzuilen aangetroffen (de situaties met ‘harde informatie’). Vooral in het jaar 2013 werden er relatief gezien veel locaties met gokzuilen gevonden. In 2014 en in het eerste kwartaal van 2015, nam het aantal harde vaststellingen sterk af. In vergelijking daarmee steeg het aantal

2. Interview coördinator Toezicht Kansspelautoriteit.

3. Weergegeven is het aantal keren dat daadwerkelijk op een bepaalde locatie één of meer gokzuilen werden aangetroffen (harde informatie) en het aantal keren dat informatie binnenkwam bij de Kansspelautoriteit over potentiële gokzuillocaties (zachte informatie).

malen dat er zachte informatie binnenkwam over *mogelijke* aanwezigheid van gokzuilen. Deze ontwikkeling wordt met name verklaard door het feit dat tot 2014 inspecteurs van Verispect bezoeken brachten aan gelegenheden waar speelautomaten geplaatst zijn en daarbij ook wel op illegale gokzuilen stuitten. Gezien de expertise van deze inspecteurs, zijn deze meldingen in de tabel opgevat als ‘hard.’ Sinds 2014 is Verispect echter niet langer belast met deze taak.

Tabel 4.2 Aantal aangetroffen gokzuilen (2010 – maart 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	1 ^e ¼ van 2015	Totaal
Locaties	87	77	96	144	39	3	446
Aantal aangetroffen gokzuilen	87	77	110	279	92	4	649

De bovenstaande tabel laat zien dat er in de onderzochte periode 446 maal gokzuilen werden aangetroffen. In totaal ging het daarbij om minstens 649 gokcomputers. We geven hier aan ‘tenminste’ omdat de Kansspelautoriteit bij 246 gokzuilvondsten in de jaren 2010, 2011 en 2012, geen nadere gegevens heeft verkregen over het precieze *aantal* gokcomputers dat in beslag werd genomen op een locatie. In enkele gevallen werden er meer dan vier gokzuilen op dezelfde locatie aangetroffen, maar meestal ging het om een tot drie apparaten (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Aantal gokzuilen per locatie (2010 – maart 2015)

Aantal aangetroffen gokzuilen	Aantal keer dat een dergelijk aantal op een bepaalde locatie werd aangetroffen	Totaal aantal aangetroffen gokzuilen
1	103	103
2	51	102
3	30	90
4	8	32
5	3	15
6	3	18
7	1	7
8	1	8
9	2	18
10	1	10
nadere gegevens onbekend, maar minimaal 1 gokzuil aangetroffen	246	246
Totaal		649

Tabel 4.4 Recidive per locatie (2010 – maart 2015)⁴

Recidive-totaal	Aantal locaties waarbij dit het geval was
1 (geen recidive)	197
2	76
3	24
4	5
5	1
<i>Totaal</i>	<i>303</i>

De voorgaande tabel laat zien dat het aantal locaties waar meerdere keren gokzuilen werden aangetroffen verhoudingsgewijs hoog is. Blijkbaar was in die gevallen het feit dat men werd betrapt⁵ nog onvoldoende aanleiding om de illegale activiteiten te staken. Dit was het geval bij 106 van de 303 unieke locaties die we hebben kunnen onderscheiden. Bij de overige 197 locaties waar gokzuilen werden aangetroffen, bleef het tot op heden bij een eenmalige vaststelling.

Tabel 4.5 Aantal aangetroffen gokzuilen per regionale eenheid van de Nationale politie, gesorteerd op het eindtotaal (2010 – maart 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	1e ¼ van 2015	Eindtotaal
Oost-Nederland	4	11	23	50	46	0	134
Rotterdam	18	16	9	48	13	2	106
Den Haag	17	15	17	43	2	2	96
Amsterdam	14	10	24	42	0	0	90
Zeeland-West-Brabant	4	7	10	17	11	0	49
Noord-Holland	21	2	2	22	1	0	48
Midden Nederland	2	0	13	15	17	0	47
Oost-Brabant	6	9	7	17	0	0	39
Limburg	1	7	1	11	0	0	20
Noord Nederland	0	0	4	14	2	0	20
Eindtotaal	87	77	110	279	92	4	649

De meeste gokzuilen werden in de onderzochte periode aangetroffen in de werkgebieden van de politie-eenheden Oost-Nederland, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In het noorden van het land en in Limburg ging het in de onderzochte jaren om slechts enkele gevallen. Of dit ook betekent dat de problematiek aldaar minder groot is, of dat er bestuurlijk of politieel minder aandacht voor gokzuilen is, kan uit de beschikbare gegevens niet worden opgemaakt.

In totaal werden gokzuilen in 78 verschillende gemeenten gevonden. In bijlage 2 wordt hiervan een overzicht gegeven. Aangezien er momenteel 403 gemeenten in

-
4. Dit kan zijn: het niet verwijderen van een gokzuil na een waarschuwing, maar kan ook betekenen: herplaatsing van nieuwe gokzuilen na inbeslagname van de oude.
 5. En mogelijk ook bestraft, deze follow-up gegevens hebben we helaas niet bij elke zaak.

Nederland zijn, betekent dit dat er in 325 gemeenten de afgelopen vijf jaren *niets* werd aangetroffen. In de meeste gevallen ging het daarbij om gemeenten met minder dan 100.000 inwoners (318). In de drie grote steden worden het vaakst gokcomputers gevonden: 92 in Amsterdam, 81 in Rotterdam en 70 in Den Haag.

Gemeenten waar tussen de 20 en 36 gokzuilen werden aangetroffen, vallen in de regel in de categorie van 100.000 tot 500.000 inwoners. Daarbij gaat het om Arnhem, Tilburg, Amersfoort, Dordrecht en Leeuwarden. Een uitzondering is Deventer, een gemeente met minder dan 100.000 inwoners, waar toch 21 keer gokzuilen werden gevonden. Grotere gemeenten (met 100.000 – 500.000 inwoners) die opmerkelijk laag scoren zijn Utrecht, Nijmegen, Eindhoven, Almere, Breda en Groningen. In Groningen, qua inwoneraantal toch zevende gemeente van het land, werd zelfs geen enkele gokzuil aangetroffen.

4.2.2 Schatting van de omvang van het probleem

Als we een schatting willen maken van het totale aantal gokzuilen in Nederland, op grond van de beschikbare gegevens, dan kunnen we het jaarlijks gemiddelde van aangetroffen gokzuilen per gemeente gebruiken als uitgangspunt. Het is daarbij wel zinnig om uit te gaan van drie grove categorieën van gemeenten, om de verstedelijking enigszins mee te wegen, zoals dat klaarblijkelijk voor veel gemeenten ook feitelijk gebeurt in de plaatselijke omvang van de problematiek: de gemeenten met meer dan 500.000 inwoners (3 in het totaal), die van 100.000 tot 500.000 inwoners (27) en die van minder dan 100.000 inwoners (373). Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit een evenredige verdeling van gokzuilen over Nederland veronderstelt, terwijl daarvan feitelijk geen sprake hoeft te zijn. Een ander voorbehoud is dat de huidige praktijk van opsporing en handhaving als vertrekpunt wordt genomen: een grotere inspanning zou juist tot de ontdekking van meer gokcomputers kunnen leiden. De schatting in de onderstaande tabel moet dus met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd.

Tabel 4.6 Gemiddeld aantal aangetroffen gokzuilen, per gemeente in de onderzochte periode, jaarlijks per gemeente en jaarlijks per gemeentecategorie.

Bronnen: Kansspelautoriteit en CBS

	Gokzuilen per gemeente in de onderzochte 63 maanden	Jaarlijks gemiddelde per gemeente	Aantal gemeenten in Nederland	Jaarlijkse gemiddelden voor alle gemeenten per categorie
> 500.000 inw	81	15	3	45
100.000 – 500.000 inw	10	2	27	54
< 100.000 inw	0,4	0,08	373	30
<i>Landelijk</i>	<i>30</i>	<i>0,5</i>	<i>403</i>	<i>202</i>

Op grond van de gemaakte schatting zouden er in Nederland in totaal 202 gokzuilen per jaar in beslag kunnen worden genomen. Zoals hiervoor al werd beschreven, stelt

de Kansspelautoriteit op basis van de loggegevens van uitgelezen gokcomputers vast dat de gemiddelde inleg per gokcomputer ongeveer € 3.800 per week bedraagt, waarvan zo'n € 330 wordt uitgekeerd.⁶ De *wekelijkse* bruto speelwinst *per gokzuil* bedraagt dus zo'n € 3.500, hetgeen op jaarbasis neerkomt op een bedrag van ongeveer € 182.000. Bij het huidige jaarlijkse gemiddelde van 202 aangetroffen gokzuilen per jaar in Nederland, betekent dat er met de huidige inzet op handhaving en opsporing voorkomen wordt dat er met gokzuilen dus jaarlijks voor bijna 37 miljoen euro aan illegale omzet wordt gemaakt (€ 36.764.000). Ter vergelijking: de omzet van de Toto bedroeg in 2014 in totaal € 53,7 miljoen en die van het wedden op paardenraces € 23,1 miljoen. Ten opzichte van de legale markt voor sportweddenschappen heeft het illegale wedden via gokzuilen dus een substantiële omvang.

4.3 DE GELEGENHEDEN WAAR OP GOKZUILEN WORDT GESPEELD EN DE ACHTERGROND VAN DE EXPLOITANTEN

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag in welk type gelegenheden de gokzuilen worden aangetroffen (paragraaf 4.3.1), alsmede op de achtergrond van de exploitanten (paragraaf 4.3.2) van die gelegenheden en op hun criminele antecedenten (paragraaf 4.3.3)

4.3.1 *De aard van de gelegenheden waar gokzuilen werden gevonden*

Wanneer het type locaties met gokzuilen in ogenschouw wordt genomen, blijkt dat het in de onderzochte periode voornamelijk ging om cafés (210 van de 446 keer), koffie-/theehuizen (99 keer) en eetcafés (40 keer). Een opvallende vierde categorie is stichtingen: er werden 21 maal gokzuilen aangetroffen bij 15 verschillende stichtingen. Internetcafés tot slot, sluiten de top vijf af, met 18 treffers in de afgelopen jaren. Andere locatiesoorten kwamen de afgelopen jaren 9 keer of minder voor als locaties waar gokzuilen werden aangetroffen (zie tabel 4.7).

Deze gelegenheden kunnen verder worden getypeerd aan de hand van gegevens van de Kamer Koophandel, waarnemingen zoals vastgelegd in onderzoeksdossiers van de Kansspelautoriteit, informatie uit een rapport van het RIEC Oost-Nederland en op grond van interviews met lokale handhavers en inspecteurs van de Kansspelautoriteit.⁷

Bij de reguliere horecagelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen, gaat het in de meeste gevallen om kleinschalige zaken waar een vaste klantenkring komt, die vooral bestaat uit Nederlanders met een Turkse achtergrond. Het zijn buurtcafés, koffie- en/of theehuizen, cafetaria's of snackbars. De onderlinge banden tussen de

6. Hierbij moet worden aangetekend dat het uitkeringspercentage op grond van deze gegevens buitengewoon laag is. Hiervoor kunnen we helaas geen verklaring geven.

7. RIEC Oost-Nederland 2015.

Tabel 4.7 Typering van locaties met gokzuilen (2010 – maart 2015)

Typering locatie	Aantal vondsten van één of meer gokzuilen op dergelijke locaties
Café	210
Koffie-/theehuis	99
Eetcafé	40
Stichting	21
Internetcafé	18
Cafetaria	9
Sigarenwinkel	8
Shoarma / Kebab	8
Belhuis	7
(Bar bij (sport))vereniging	7
Coffeeshop	3
Restaurant	3
Hotel	2
Telecomwinkel	1
Typering onbekend	10
Totaal	446

bezoekers van dergelijke gelegenheden worden als hecht getypeerd, maar zijn ze niet per definitie trouw aan een bepaald café, koffie- of theehuis. Ze ontmoeten elkaar op meerdere plaatsen in de stad. Veel van de gelegenheden wisselen regelmatig van uitbater en handhavers vragen zich daarbij af of ze wel economisch levensvatbaar zijn. Daar waar gokzuilen werden aangetroffen, was in veel gevallen sprake van een slechte of teruglopende klandizie.

Diverse lokale handhavers die we interviewden gaven aan dat het vooral gaat om horecagelegenheden die liggen in aandachtsgebieden. “Het zijn verzamelplaatsen van mensen die je liever niet bij elkaar wilt hebben”, zo stelde één van hen. Een illustratie daarvan is de situatie in de Amsterdamse Javastraat en omgeving, waar de gemeente in twee jaar tijd vijf gelegenheden sloot. Het ging om zaken waar illegaal werd gedeald in verdovende middelen, waar geld werd witgewassen en waar gokzuilen werden aangetroffen. Een van de koffiehuisen werd omschreven als een plaats waar ernstige criminelen en randgroepjongeren omwonenden en straatcoaches bedreigden en waar illegaal werd gekokt. ‘De eigenaar en personeelsleden fungeren ‘als bookmaker’ bij het gokken op voetbalwedstrijden via drie computers’, aldus een mediabericht.⁸

Een ander voorbeeld dat laat zien dat gokzuilen niet losstaan van andere problemen, komt uit een stad in het zuiden van het land. Hier werden enkele jaren geleden in een woonhuis naast een café waar illegaal werd gekokt twee wietkwekerijen aangetroffen. Het ging om een samengevoegd pand dat echter nog wel afzonderlijke huisnummers had, en de uitbater van het café hield uiteraard vol dat hij niets van de wietteelt afwist. Er waren ook aanwijzingen dat er Oost-Europese vrouwen achter de bar

8. *Het Parool*, ‘In twee jaar tijd vijf zaken dichtgetimmerd in de Javastraat’, 19 april 2015.

stonden die zich tevens illegaal als prostituee aanboden en in zolderkamers boven de gelegenheid verbleven, maar die verdenking kon niet worden hardgemaakt.

Bij de stichtingen en verenigingen waar gokzuilen zijn aangetroffen, gaat het om recent opgerichte rechtspersonen (veelal sinds 2011) die volgens het register van de Kamer van Koophandel (KvK) maatschappelijke doelstellingen nastreven, maar in de praktijk niet of nauwelijks activiteiten ontplooien die daarmee te maken hebben. Voorbeelden van 'papierenen' doelstellingen zijn: 'onderdak bieden aan personen en kleine groepen met gemeenschappelijke sportieve en recreatieve belangen die binnen het lokale aanbod geen aansluiting vinden' en 'sport toegankelijk maken voor (allochtone) jongeren.'

Uit verklaringen van bestuursleden blijkt dat deze organisaties worden gefinancierd door middel van entreegelden en/of het heffen van contributie. In een enkel geval geven zij aan dat de club besloten is en alleen leden of donateurs toegang hebben. Om niet aangemerkt te worden als horecabedrijf, schenken deze stichtingen geen drank (tegen betaling), maar moeten de 'leden' het doen met een koffiezetapparaat, waterkoker en een frisdrank- en/of snoepautomaat. Verder staan er tv-schermen, pooltafels, internetcomputers en andere spelen (spelcomputers) in het pand. In sommige gevallen zijn de ramen met folie afgeplakt, zodat er geen zicht is op wat zich binnen afspeelt en hangen er ook camera's buiten.

Hoewel al deze stichtingen bij de Kamer van Koophandel zijn geregistreerd, is er voor de beoogde activiteiten vaak geen vergunning aangevraagd bij de gemeente. De stichtingen blijken vaak door bestuursleden te worden opgericht die zich kort daarna weer laten vervangen door anderen. Enkele namen duiken op bij meerdere stichtingen of verenigingen in Nederland. Handhavers vermoeden dat een deel van deze stichtingen enkel in het leven is geroepen voor het aanbieden van sportwedenschappen. Het feitelijk constateren van illegale activiteiten is lastig. Via de bewakingscamera's wordt een aanstaande controle vaak vroegtijdig opgemerkt. Ook zijn ruimten soms zo ingericht dat de gokcomputers of de internetverbindingen met één druk op de knop kunnen worden uitgeschakeld.

Naast in de voornoemde soort gelegenheden, kunnen de illegale gokactiviteiten ook plaatsvinden in panden die zijn bestemd voor detailhandel en/of dienstverlening, zoals bel- of internetwinkels. In de ogen van lokale handhavers wordt voor dit soort locaties gekozen om de horecacontroles uit de weg te gaan. Deze gelegenheden zijn iets meer gericht op open inloop van bezoekers, maar liggen evenals de reguliere horecalocaties vooral op plekken in de buurt van kleine winkelstraten en in volksbuurten die als aandachtsgebieden zijn gekenmerkt.

4.3.2 *De demografische kenmerken van de exploitanten van de gelegenheden*

De demografische kenmerken van de exploitanten van de gelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen, kunnen als volgt worden samengevat. De uitbaters zijn over het algemeen tussen de 20 en 45 jaar oud. De hoogste leeftijd die werd aangetroffen was 62 jaar. De ondernemingen waar gokzuilen worden gevonden, zijn in

overgrote meerderheid in handen van mannen van Turkse herkomst. Slechts 7 van de 94 personen die als zodanig in beeld zijn bij de Kansspelautoriteit, zijn met zekerheid *niet* van Turkse afkomst, afgaande op het geboorteland en/of de familienaam. Alle anderen hebben Turkije als geboorteland en/of dragen een Turkse familienaam. Op de overige locaties ging het drie maal om mannen van Marokkaanse afkomst. In twee gevallen was sprake van autochtone mannen en in nog eens twee van autochtone vrouwen.

Ook door de Turkse naamgeving van cafés, koffiehuisen en andersoortige gokzuillocaties, is in veel gevallen duidelijk dat het om gelegenheden gaat die zich richten op een Turkse doelgroep, hoewel er ook een enkele keer sprake is van cafés met ‘Hollandse’ namen. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met 20 lokale handhavers (van gemeente en politie). In totaal waren zij bekend met 118 locaties in hun gemeenten waar minimaal één keer maar soms ook meerdere keren gokzuilen werden aangetroffen. Op één gelegenheid na, werden deze omschreven als geëxploiteerd (en voornamelijk ook bezocht) door personen van Turkse afkomst. In het ene uitzonderingsgeval ging het om een Chinese eigenaar.

4.3.3 De antecedenten van exploitanten van de gelegenheden

Door middel van het zoekstelsel BRAINS, dat in gebruik is bij de Nationale politie, zijn de criminele antecedenten van de exploitanten van de gelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen, in kaart gebracht.⁹ Van 94 bekende exploitanten van gelegenheden waar gokzuilen werden gevonden, komt 66 procent in de systemen BVH en/of HKS voor als *verdachte* van een strafbaar feit.¹⁰ Bij 25 personen gaat het om één melding als verdachte, bij 23 personen om 2 tot 5 meldingen en bij 12 personen om meer dan 5 gevallen.

De feiten waarvan de uitbaters in de BVH-registratie verdacht worden, zijn divers van aard.¹¹ De meest voorkomende andere delicten hebben betrekking op geweld, drugscriminaliteit en verkeersmisdrijven (en -overtredingen) (zie bijlage 3). Kijken we naar strafbare feiten die enkel in samenwerking met anderen gepleegd kunnen worden, dan blijkt dat 38 procent daarvoor bij de politie bekend is.¹² Bovendien

9. BRAINS doorzoekt de systemen BVH, HKS en BVO en meldingen van ongebruikelijke financiële transacties. Hierbij moet voor de volledigheid worden opgemerkt dat bij het zoeken naar relevante hits in deze systemen er geen tijdsafbakening werd gehanteerd. Er werd breed gezocht naar antecedenten, los van de datum van invoer van incidentgegevens. Gegevens in BVH en BVO worden in principe na vijf jaar ‘geschoond.’ Gegevens in het systeem HKS blijven bewaard en gaan terug tot de tijd waarin dit systeem werd ingevoerd (midden jaren tachtig van de vorige eeuw).

10. 60 in BVH, 34 daarvan ook in HKS, 2 enkel in HKS.

11. BVH is de registratie met de meest actuele politiegegevens zoals vastgelegd door alle medewerkers van de basisteams van de politie. Dus exclusief gegevens van de recherche.

12. Bij deze analyse werden alle geweldsantecedenten buiten beeld gehouden en werd enkel gekeken naar alle hits binnen de onderzoeksgroep op diefstal, braak, heling, overvallen, handel in en productie van hard- en softdrugs en witwassen.

kwam 28 procent voor in het systeem BVO, wat wil zeggen dat hun personalia naar voren zijn gekomen in het kader van een meer grootschalig strafrechtelijk onderzoek.¹³ Dit wil niet per se zeggen dat zij daarin zelf verdachte waren, maar het betekent wel dat zij met een of meer verdachten in contact stonden. Het ging om de volgende feiten:

- Wet BIBOB-gerelateerd onderzoek (3 personen)
- Onderzoek naar de opzet van hennepkwekerijen (2 personen)
- Onderzoek naar cocaïnehandel (2 personen)
- Onderzoek naar handel in soft- en harddrugs (2 personen)
- Onderzoek naar een criminele groepering met personen van Turkse herkomst (1 persoon)
- Onderzoek naar het omkatten van auto's (1 persoon)
- Onderzoek met betrekking tot een gijzeling (1 persoon)
- Onderzoek met betrekking tot zware mishandeling (1 persoon)
- Onderzoek naar afpersing en bedreiging (1 persoon)
- Onderzoek naar fiscale delicten in samenwerking met de Belastingdienst (1 persoon)
- Onderzoek criminele jeugdgroep (1 persoon)
- Meerdere onderzoeken met als focus: opzet hennepkwekerijen, verdachte transacties met hoge bedragen en illegaal wapenbezit (1 persoon)
- Meerdere onderzoeken met als focus: opzet hennepkwekerijen, verdachte transacties met hoge bedragen en mogelijke gokpanden (1 persoon)
- Meerdere onderzoeken: moord, vuurwapenbezit, uitkeringsfraude (1 persoon)
- Meerdere onderzoeken: afpersing en bedreiging, cocaïne dealen, vuurwapenbezit (1 persoon)
- Onderwerp van opsporingsonderzoek, maar focus onbekend (6 personen)

Ten aanzien van zeven procent van de exploitanten zijn er ook meldingen van ongebruikelijke financiële transacties bekend bij de Nederlandse Financial Intelligence Unit FIU-Nederland).¹⁴ Daarbij gaat het in totaal om 29 verdachte transacties: 15 vanuit Nederland naar het buitenland en 1 vanuit het buitenland naar ons land. Verder betrof het in 11 gevallen een melding binnen Nederland, 1 'storting' en 1 'geldbeheer'-melding.

13. Het systeem BVO werd alleen gebruikt voor onderzoeken naar middelzware en zware (georganiseerde) criminaliteit, alsmede door teams grootschalige opsporing die onderzoek doen naar zware geweldsmisdrijven zoals moord en ontvoering. BVO is inmiddels vervangen door Summ-IT, dat helaas nog niet door middel van BRAINS kon worden doorzocht.

14. Nationaal is de FIU-Nederland op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) aangewezen als enige dienst waar de meldingsplichtige instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden. FIU-Nederland is organisatorisch ondergebracht bij de Nationale politie, maar heeft de status van zelfstandig overheidsorgaan. Internationaal maakt FIU-Nederland deel uit van een wereldwijd netwerk van FIU's. Dit doet zij via de ruim 140 landen tellende Egmontgroep, het Europese netwerk van FIU's en het FIU-net. Zie: www.fiu-nederland.nl.

Veel van de bij de Kansspelautoriteit bekende exploitanten van gelegenheden waar gokzuilen stonden (58 van de 94) hebben een breder crimineel profiel dan enkel kansspelgerelateerde feiten. Opmerkelijk is zelfs dat slechts 11 exploitanten terug te vinden zijn als verdachten van een overtreding van de Wet op de Kansspelen, op of rond de data dat er inderdaad gokzuilen bij hen werden aangetroffen. De politie registreert de uitbater dus meestal niet in BVH vanwege die overtreding, anders zouden zij in dat systeem allemaal als verdachte moeten voorkomen, alsmede ook in HKS, wanneer het feit een juridisch vervolg heeft gekregen. Aangezien gemeenten voor het screenen van de antecedenten van aanvragers van Drank- en Horecavergunningen vaak (ook) een beroep doen op politiegegevens, is deze onvolledigheid op zijn minst ongewenst. Al met al kunnen we stellen dat bijna twee derde (62%) van alle (94) personen die de Kansspelautoriteit in beeld heeft als exploitanten van gokzuillocaties, buiten al dan niet vastgelegde overtredingen van de Wet op de Kansspelen om, ook verdacht wordt van betrokkenheid bij andere misdrijven en dat de namen van 28 procent van deze uitbaters voorkomen in een strafrechtelijk onderzoek.

In de interviews met lokale handhavers van politie en gemeente zijn deze bevindingen nader besproken. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat van sterk lokaal verankerde misdaad. Het gaat om personen die in algemene zin een uitgebreid sociaal netwerk hebben in achterstandsbuurten waar veel Nederlanders van Turkse herkomst wonen. De horecaondernemers met de zwaardere criminele profielen kunnen vooral in dat soort buurten worden gevonden en worden door de handhavers gezien als personen die hun geld verdienen door op allerlei manieren de wet te overtreden. Zij zien het in hun zaak plaatsen van een gokzuil hoogstens als een weinig spannende maar wel lucratieve extra inkomstenbron. Zowel de pakkans als de impact van straf is in de meeste gevallen gering. De ondernemingen lopen vaak slecht en fungeren voornamelijk als ontmoetingsplek voor het eigen (vaak criminele) netwerk. Sommige ondernemers worden door de handhavers gezien als onderdeel van het zware lokale misdaadmilieu, anderen zijn zelf meer op kruimelniveau actief, maar faciliteren tegelijkertijd ook grotere criminelen, of onderhouden daar op zijn minst contacten mee. Slechts één respondent spreekt expliciet over een hem bekende horecaondernemer die mogelijk onder druk van financiële problemen is overgegaan tot het plaatsen van gokzuilen in zijn zaak. Alle anderen zouden er weloverwogen voor hebben gekozen.

4.4 WIE ZIJN DE LEVERANCIERS VAN DE GOKZUILEN?

Er is relatief weinig bekend over degenen die de gokzuilen leverden aan de hierboven beschreven horecaondernemers. Slechts enkele onderzoeken en analyses geven daarop nader zicht. Hieruit komen 17 'regelaars' naar voren. Ook daarbij gaat het vrijwel altijd om mannen van Turkse herkomst. Van enkele autochtone Nederlanders, een Duitser en een Est, die logistiek gezien misschien ook iets betekend hebben, blijven de rollen onduidelijk.

Om te beginnen beschikt de Kansspelautoriteit over vijf casussen waarin regelaars een rol spelen. Er kon niet worden vastgesteld dat deze gevallen onderling samenhangen en of de regelaars dus deel uitmaakten van een of meer overkoepelende criminele organisaties. We moeten er dus van uitgaan dat zij ofwel zelfstandig werkten, ofwel deel uitmaakten van aparte criminele samenwerkingsverbanden. Zij speelden meestal geen rol (als eigenaar van de onderneming, pandeigenaar, medewerker, et cetera) bij de gelegenheden waar de gokzuilen werden aangetroffen, met uitzondering van enkelen die bestuurder waren van de stichtingen waar gokzuilen werden gevonden.

De leveranciers van de gokzuilen waren actief in de volgende contexten: één op 'een pleintje in een kleine gemeente met een concentratie van horecazaken', één in 'enkele grotere steden in twee aan elkaar grenzende provincies', één in 'enkele middelgrote steden in een andere provincie', één in 'twee weer andere middelgrote steden die ver uit elkaar liggen' en één in 'een grote en een middelgrote stad waar ook een van de andere regelaars actief was.' Alleen in de twee laatstgenoemde steden is er dus zicht op regelaars die in één en dezelfde stad actief waren. De andere regelaars lijken geen gedeeld 'werkgebied' te hebben. Wel geldt voor alle bij de Kansspelautoriteit bekende regelaars dat er aanwijzingen zijn dat zij tegelijkertijd op meerdere plaatsen gokzuilen leveren. In één concreet geval wordt gesproken van zes gokzuillocaties en in een tweede zaak van 'alle gokzuilen in twee grote steden', waarbij het zou gaan om minimaal 20 gokcomputers. In de derde casus werden enkele dicht bij elkaar liggende cafés door dezelfde persoon van gokzuilen voorzien. In de vierde casus zijn op twee locaties met gokzuilen dezelfde contracten aangetroffen. In de vijfde casus zijn er aanwijzingen dat de leverancier zelfs op zestig verschillende locaties gokzuilen 'in de lucht heeft.'

Regelaars lijken sociaal stevig geworteld in 'hun' lokale Turkse gemeenschap. Degenen die in beeld zijn brengen vooral gokzuilen aan de man in de gemeente of de regio waar zij ook wonen. Enkelen van hen zijn al geruime tijd actief. In één geval wordt zelfs gesproken van ruim acht jaar. Overigens spreken leveranciers in de beschikbare informatie van 'toto', soms ook van 'illegale toto' en van 'laptops plaatsen'. Of hier sprake is van jargon, of dat dit voortkomt uit betrokkenheid in het verleden bij papieren 'zwarte' toto, is niet bekend.

Tien van de zeventien subjecten zijn bij de politie bekend met een breder crimineel profiel. Daarbij gaat het vooral om witwassen, oplichting, bedreiging en georganiseerde vormen van fraude.¹⁵ Daarbij is het opvallend dat geen van deze personen bij de politie bekend is als betrokken bij illegale gokpraktijken. Dat is opmerkelijk, aangezien uit eerder onderzoek bekend is dat personen die actief zijn met illegale kansspelen, vaak al jaren in dat wereldje zitten.

De meest harde informatie over relaties tussen de leveranciers van gokzuilen en georganiseerde misdaad komt uit het Brabantse, waar een analyse van het RIEC

15. Het ging om uitkeringsfraude, illegale tewerkstelling, fraude met subsidies, detacheringsfraude, identiteitsfraude en de aanpak van uitbuiting op de arbeidsmarkt en vormen van mensenhandel.

Zuidwest liet zien dat achter een locatie waar gokzuilen werden aangetroffen een wijd vertakte Turkse criminele familie zat, die vooral bekend is vanwege betrokkenheid bij wietteelt en de handel in uiteenlopende verdovende middelen, maar bijvoorbeeld ook vanwege het organiseren van illegale pokertoernooien in privéwoningen, waar gokverslaafden en criminelen om grote bedragen spelen.

Ook in een tweede zaak is relatief veel concrete informatie beschikbaar over het handelen van de verdachten, omdat enkele betrokken personen in het kader van een groot onderzoek naar smokkel van en handel in harddrugs werden afgeluisterd en geobserveerd. Uit de vele tapgesprekken werd duidelijk dat in ieder geval drie personen samenwerkten bij het op grote schaal organiseren en faciliteren van de gokzuilpraktijken, door daarvoor *laptops* te leveren aan cafés en de licenties te regelen waarmee men kon gaan gokken. Ze waren actief in verschillende delen van Nederland en hadden er een aardige dagtaak aan, zo blijkt uit de beschikbare informatie. Ook hier ging het om een Turkse organisatie.

In een gemeente in Noord-Holland hebben handhavers de indruk dat er in hun stad sprake is van één hoofdman die alles regelt. 'In onderzoek is naar voren gekomen dat hij contacten had met alle gokzuilplekken in onze gemeente. Hij leek heel lokaal bezig en had niks zelf op zijn naam.' Inmiddels heeft deze persoon de gemeente verlaten, hoewel hij er nog wel in een schuldsaneringstraject zit.

Er zijn ook bronnen die verwijzen naar betrokkenheid van personen van niet Turkse afkomst. Een van de geïnterviewde handhavers spreekt van een lichte vermenging van Turkse regelaars met Bulgaarse en ook Kroatische personen. 'Die vermenging zien we ook bij de prostitutie en de mensenhandel. Taal en cultuur liggen dicht bij elkaar', aldus deze handhaver.

Ook een andere geïnterviewde is bekend met een autochtone Nederlander die een sleutelrol speelt in het illegale gokken in diverse gemeenten. 'Hij is slim genoeg om nergens direct bij betrokken te zijn, maar wel de centen op te laten halen. Hij leent ook geld uit en zorgt dat mensen van hem afhankelijk worden. Het geld investeert hij in vastgoed. Overal in het land heeft hij die illegale toto, in grotere steden maar ook in dorpen, in Turkse cafés en in Nederlandse cafés.'

Enkele andere geïnterviewden met langjarige expertise op het terrein van illegaal gokken stellen dat er ook een organisatie vanuit België met gokzuilen actief zou zijn in Nederland. Ook die zou worden gerund door een niet Turkse persoon. Er is waargenomen dat exploitanten van gelegenheden in Nederland waar gokzuilen staan, naar België gaan om daar geld te brengen en te halen. Er is tevens zicht op een tussenpersoon in Nederland. Zoals in hoofdstuk 2 al werd opgemerkt, ziet ook de Belgische Kansspelcommissie verbanden tussen de beide landen.

In het algemeen hebben handhavers echter maar beperkt inzicht in de criminele structuren achter de gokzuilen. Zij spreken wel met uitbaters van gelegenheden waar gokzuilen staan, maar die zijn doorgaans niet geneigd om informatie over hen met hen te delen over degenen die hen de gokzuilen leverden.

4.5 HET SPELAANBOD

Bij het aantreffen van gokzuilen worden soms ter plekke de computers uitgelezen door medewerkers van de Kansspelautoriteit. In die gevallen is er harde informatie over welke gokwebsites er in gebruik waren. Ook is informatie vastgelegd in processen-verbaal of verslagen door medewerkers van de Kansspelautoriteit, de politie en/of de gemeente, waarin ze vermelden welke website openstond op het moment van binnentreden.

Verreweg het vaakst blijkt de software op de uitgelezen computers afkomstig van het Oostenrijkse bedrijf Computer Betting Company GmbH (CBCX). Daarnaast werden in afzonderlijke gevallen ook softwaretoepassingen van andere bedrijven aange troffen. De informatie over de wedstrijden en de quoteringen wordt betrokken van verschillende websites. Voorbeelden zijn asiabett.com en com-bet.com (deze laatste levert alleen quoteringen, maar op de site kan niet worden gegokt), die allemaal partner zijn van CBCX. Incidenteel worden ook andere websites genoemd, zoals xxl-sportbets.tk, betwingo.com en futbollbet.eu, waar de speler, evenals bij asiabett.com, alleen toegang heeft als hij een gebruikersnaam en een wachtwoord invoert. Opmerkelijk is dat ook 'gewone' *online* goksites worden vermeld, zoals bet3000.com, bet365.com, futbol24.com, happybet.com, 10bet.com en mackolik.com. Of dit betekent dat de spelers behalve op de wedstrijden die worden aangeleverd op basis van de licenties van bedrijven als CBCX, ook wedden bij andere aanbieders en of zij dat al dan niet doen door daar in te zetten via een *online* betaalmogelijkheid, is niet duidelijk geworden. Het is ook niet ondenkbaar dat zij louter op deze gokwebsites kijken om de quoteringen te vergelijken.

4.6 DE SPELERS

Op grond van interviews met handhavers kan het spelersprofiel als volgt worden samengevat. Het gaat vooral om volwassen mannen. Slechts bij hoge uitzondering worden minderjarige bezoekers aangetroffen in gelegenheden waar gokzuilen staan. En ook vrouwen vindt men niet tussen de bezoekers (maar soms wel achter de bar, zo geven enkele handhavers aan). De leeftijd wordt ingeschat op tussen de 30 en de 50 jaar, hoewel ook randgroepjongeren wel als bezoekers van de gelegenheden worden gesignaleerd.

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat gokzuilen vooral populair zijn binnen (delen van) de Turkse gemeenschap in Nederland. Personen van niet Turkse afkomst komen in de desbetreffende gelegenheden ook niet gemakkelijk binnen. Het gaat niet om zaken met een uiteenlopende en wisselende clientèle. Volgens handhavers uit één stad kennen degenen die de gokzuillocaties bezoeken elkaar goed en ze komen meestal uit de buurt of uit omliggende volkswijken, maar bijna nooit van buiten de gemeente. Deze sterk lokaal ingebedde plekken trekken vaak ook 'lichtere'

criminelen uit de buurt aan en ook andere (horeca)ondernemers uit de stad die van Turkse afkomst zijn: men komt veel bij elkaar over de vloer.

De bezoekers waarderen het gokaanbod. Het wedden op uitslagen van sportwedstrijden is in Turkije een volledig ingebed 'normaal' iets, zo geven meerdere respondenten aan. Dat merken zij ook aan de reacties die zij krijgen bij acties. "Ze zien er zelf het probleem niet zo van in", aldus een handhaver van een gemeente. Bij het gokken staat voor de spelers vooral de sociale kant voorop en niet zozeer het willen winnen van (groot) geld. Hoewel gezelligheid een rol speelt, is ook niet onbelangrijk dat spelen status oplevert. Het gokken is ook een manier om aan anderen, in het bijzonder leeftijdgenoten en vrienden, te laten zien dat men genoeg geld heeft om het te laten rollen. Voor sommige spelers met een crimineel profiel is het eenzelfde soort 'statusinvestering' als het kopen van een Mercedes, 'met als voordeel dat men met het gokken een stuk minder opvalt bij de lokale handhavers dan met een nieuwe dure auto', zo schat een van de respondenten in.

Een factor die bij de aantrekkelijkheid van gokzuilen kan meespelen, is dat men zich niet hoeft te registreren bij een *online* aanbieder en in plaats van betaling met creditcard of een andere betaalmethode via het internet, gewoon met cash geld kan inzetten. Dat biedt een toegevoegde waarde voor criminelen die hun identiteit graag afschermen en liever geen papieren sporen achterlaten door gebruik te maken van *online* betaalmogelijkheden en rekeningen bij banken- of geldinstellingen, of door te gaan spelen in het casino, waar identiteitscontrole plaatsvindt.¹⁶ Voor anderen is het wellicht handig om op deze manier lastige vragen van bijvoorbeeld een echtgenote die een bankafschrift onder ogen krijgt, te vermijden.

Over de gevolgen van het gokken weten de geïnterviewde handhavers weinig. Op straat zijn er bij de nu bekende gokzuillocaties in ieder geval nooit specifieke spanningen geweest die men achteraf kan herleiden tot conflicten rond het niet uitbetalen van speelwinsten of vanwege extreme verliezen. Dát gokverslaving voorkomt concludeert een van de respondenten uit het feit dat er soms vroeg in de ochtend mannen met rode ogen naar buiten komen, die niet dronken zijn maar die wel met duidelijk de hele nacht met 'iets' bezig geweest. Een andere geïnterviewde ziet dat spelers soms grote schulden maken en ook gokken wanneer ze niet in het café zitten. 'Soms worden inzetkeuzen ook gewoon telefonisch doorgebeld of kiezen ze voor inzet op bepaalde vaste uitslagen en draaien ze standaard mee in het spel, zonder dat ze in het café zijn. Ze worden dan teruggebeld als ze winst hebben.' Ook dat zou erop kunnen wijzen dat voor sommigen het gokken meer is dan een onschuldig tijdverdrijf: 'het is echt niet altijd gezellig'.

16. Waarbij moet worden aangetekend dat *online* gokbedrijven ook wel anonieme *prepaid* creditcards accepteren, waardoor de identiteit van de speler bij hen niet bekend is. Hij moet zich echter wel kenbaar maken bij het bedrijf waar hij deze kaart koopt en ook voor het opwaarderen is een bankrekening nodig. In principe kan iemand ook anoniem totoformulieren in Nederland kopen en contant betalen. Bij de Toto zijn de inzetmogelijkheden en -varianten echter veel beperkter.

Volgens dezelfde geïnterviewde wordt echter pas echt grof geld ingezet bij kaartspelen zoals Baccarat, waarbij om duizenden euro's zou worden gespeeld. Dit was enkele jaren geleden ook de observatie van rechercheurs in het zuiden van Nederland, die tijdens diverse onderzoeken naar grootschalige wietteelt stuitten op zware criminelen en gokverslaafden die, in achterafkamertjes van horecagelegenheden, maar soms ook gewoon in woonhuizen, om grote geldbedragen kaart speelden.

4.7 BESLUIT BIJ HOOFDSTUK 4

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat gokzuilen overal in Nederland kunnen worden aangetroffen. In totaal werd tussen 2010 en het eerste kwartaal van 2015 informatie ontvangen over 834 locaties waar gokzuilen zouden staan. In meer dan de helft van de gevallen werd de aanwezigheid van gokcomputers 'hard' vastgesteld. Ze staan voor het overgrote deel in cafés, koffie- of theehuizen, maar ook bij stichtingen met een ideëel doel. Vrijwel altijd is sprake van gerichtheid op Nederlanders met een Turkse achtergrond. Ook de exploitanten van de gelegenheden waar gokzuilen worden aangetroffen, zijn vrijwel altijd van Turkse afkomst. Over de leveranciers van de gokzuilen is minder bekend, maar ook hier worden in meerderheid personen van Turkse herkomst gesignaleerd.

Een belangrijke conclusie die volgt uit dit hoofdstuk, is dat gokzuilen niet los kunnen worden gezien van andere (criminaliteits)problemen. De gelegenheden waar illegaal wordt gegokt staan vaak in aandachtsgebieden en worden bezocht door een publiek dat mede bestaat uit kleinere en grotere criminelen en randgroepjongeren. 'Het gokken is misschien wel het meest onschuldige waarmee iedereen daar mee bezig is. Het is onderdeel van meer', zo verwoordde één van geïnterviewde handhavers dit beeld. Daarnaast mag niet over het hoofd worden gezien dat gelegenheden waar illegaal kan worden gegokt bij het aantrekken van klanten een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van de plekken waar de uitbaters niet van deze praktijken gediend zijn, wat een ondermijnend effect heeft op de branche. Aangezien er over omzetten en speelwinsten geen belasting wordt betaald, gaat het bovendien om fiscale vrijplaatsen.

Ook de exploitanten van de gelegenheden waar gokzuilen worden aangetroffen, zijn verre van onbeschreven bladen als het gaat om contacten met de politie. Zo komt tweederde deel voor als verdachte in de politiestructuren en ruim een kwart in één of meer grotere rechercheonderzoeken. Opvallend genoeg wordt vaak vergeten om hen in de basisregistratie van de politie ook op te nemen als verdachte van overtredingen van de Wet op de Kansspelen.

Over de leveranciers van gokzuilen is slechts weinig informatie beschikbaar. De 17 personen die op die manier in beeld komen zijn bij de politie vooral bekend vanwege

fraudedelicten en mensenhandel. Op grond van informatie uit opsporingsonderzoeken kon in twee gevallen worden vastgesteld dat de 'regelaars' contacten onderhielden met personen die betrokken zijn bij zware, georganiseerde misdaad. In andere gevallen zien geïnterviewden dat de leveranciers van gokzuilen in meerdere gemeenten of delen van het land actief zijn, maar hebben zij geen zicht op achterliggende criminele samenwerkingsverbanden.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komen de mogelijkheden aan de orde die (kunnen) worden gehanteerd om het illegale gokken met behulp van gokzuielen te bestrijden. In paragraaf 5.2 wordt allereerst ingegaan op het beïnvloeden van de Gelegenheidsstructuur voor gokzuielen in brede zin, door middel van vraagreductie of regulering. Paragraaf 5.3 gaat in op de aanknopingspunten voor de verstoring van het ‘criminele bedrijfsproces’ dat gepaard gaat met het plaatsen en exploiteren van gokzuielen. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 het repressief optreden tegen gokzuielen aan de orde. Paragraaf 5.5 besluit dit hoofdstuk.

5.2 VRAAGREDUCTIE EN INPERKEN VAN DE GELEGENHEIDSSTRUCTUUR

De effectiefste methoden om criminaliteit in te dammen die voortvloeit uit de behoefte aan illegale goederen of diensten, is het inperken van de consumentenvraag en/of het wegnemen van de bredere Gelegenheidsstructuur. Het laatste betekent in de context van kansspelen het creëren van een legaal, gereguleerd, aanbod. In hoeverre zijn deze mogelijkheden toepasbaar op het fenomeen gokzuielen?

Zoals duidelijk is geworden uit hoofdstuk 4, worden gokzuielen vrijwel alleen aangetroffen in gelegenheden waar Turkse mannen bij elkaar komen. Er wordt gegokt in een sociale context, die lijkt op de wijze waarop zwarte lotto wordt gespeeld.¹ Tegelijkertijd zijn de risico’s van gokzuielen te vergelijken met die van speelautomaten, omdat er *online* voortdurend kan worden ingezet, terwijl de uitkomst (relatief) snel bekend is. Daarmee kan het verlies snel oplopen, ook al worden er per spel slechts kleine bedragen ingezet. Specifiek op de doelgroep gerichte voorlichtingscampagnes zouden wellicht de mogelijkheid kunnen bieden om tot vraagreductie te komen. Daarover moet echter wel zorgvuldig worden nagedacht, aangezien dit het fenomeen van de gokcomputers ook een grotere bekendheid kan geven en aldus ook bij andere bevolkingsgroepen de belangstelling kan aanwakkeren.

1. Spapens 2012.

Een andere invalshoek is regulering, met als doel om consumenten beter te beschermen en de marktkansen voor illegale aanbieders te verkleinen, terwijl tegelijkertijd ook de verslavingsproblematiek zoveel mogelijk wordt beperkt. Gezien de aard van deze wijze van gokken ligt het meer voor de hand om een gokzuil als een speelautomaat te beschouwen, dan als een *online* kansspel. De wijze waarop de plaatsing van de automaten wordt georganiseerd is vergelijkbaar met die van 'gewone' speelautomaten. Er kan anoniem worden gespeeld terwijl de klant die *online* gokt zich moet identificeren.

Bij een eventuele regulering van gokzuilen moet een aantal potentiële problemen zorgvuldig worden overwogen. Om te beginnen berust de preventie van kansspelverslaving bij gelduitkerende speelautomaten eerst en vooral op technische maatregelen, zoals een maximum uurverlies. Zulke voorzieningen zijn bij gokzuilen onmogelijk, waardoor het verslavingsrisico mogelijk hoger ligt. Bij gokzuilen zou de controle op verantwoord spelen noodgedwongen bij de houder van de horecaverunning moeten worden neergelegd, wat geen aantrekkelijke optie is, aangezien deze direct deelt in de gerealiseerde omzet.

Een tweede risico is de kans dat de voormalige illegale aanbieders de mogelijkheid krijgen om vergunningen te verwerven. Dit voorkomen vergt een zeer zorgvuldige preventieve screening van de bedrijven die opteren voor een vergunning. Zoals in hoofdstuk 2 al werd beschreven, is het echter buitengewoon lastig om de Wet BIBOB effectief toe te passen op in het buitenland gevestigde aanvragers van vergunningen. Tegelijkertijd zal in het de context van de voorgenomen wijziging van de Wet op de Kansspelen lastig zijn om buitenlandse aanbieders uit te sluiten.

Tot slot bestaat de kans dat regulering zal leiden tot een onvoorziene vergroting van de markt. Gokzuilen zijn nu populair bij een relatief kleine bevolkingsgroep. Regulering zou er echter toe kunnen leiden dat ze dat ook bij bredere lagen van de bevolking worden, waardoor de verslavingsproblematiek toeneemt en wanneer het aanbod om die reden zou worden ingeperkt, er juist grotere marktkansen voor illegale aanbieders ontstaan. Een voorbeeld uit het verleden is bingo dat, toen het in 1973 werd gereguleerd, slechts binnen verenigingen in het zuiden van Nederland werd gespeeld.² Toen het spel legaal werd, ontstond een onverwacht grote vraag in andere delen van het land, waar illegale aanbieders gretig op insprongen.

Alvorens regulering eventueel wordt overwogen, is het dan ook vooral zaak om deze risico's grondig nader te onderzoeken.

5.3 VERSTORING VAN HET CRIMINELE BEDRIJFSPROCES

Verstoring van het 'criminele bedrijfsproces' wordt in de regel in verband gebracht met het opwerpen van barrières.³ De onderdelen van het proces worden in kaart gebracht, om vervolgens de uitvoering bemoeilijken of liefst helemaal onmogelijk

2. Spapens 2010.

3. Spapens 2011.

te maken. Hierbij moet wel worden aangetekend dat zulke verstoringen vrijwel altijd een houdbaarheidsdatum hebben, aangezien criminelen alternatieven gaan zoeken, zo lang de koopkrachtige vraag in stand blijft.⁴

Het bedrijfsproces van plaatsing en exploitatie van gokzuilen is relatief eenvoudig, maar bevat toch een aanknopingspunt voor verstoring: de technische infrastructuur. Deze berust in belangrijke mate op software die wordt geleverd door legale bedrijven. Op basis van een kansspelvergunning worden licenties voor het gebruik van die software gekocht en vervolgens illegaal ter beschikking gesteld aan degenen die gokzuilen plaatsen. Aan de hand van de op de apparaten die als gokzuil worden gebruikt geïnstalleerde programmatuur, kan derhalve worden achterhaald om welke licentie het gaat en op basis van welke vergunning die is geleverd. Dit wil dus ook zeggen dat de leverancier kan worden verzocht, dan wel gedwongen, om de dienstverlening aan de desbetreffende partij te beëindigen. Bovendien kan het bevoegd gezag dat de kansspelvergunning heeft afgegeven, deze vanwege het malafide gebruik intrekken.

Hoewel we hier dus in theorie te maken hebben met een achilleshiel in het criminele bedrijfsproces, zal het praktisch kunnen toepassen ervan wel de nodige voeten in de aarde hebben, niet in de laatste plaats vanwege de internationale aspecten. Zijn de kansspelautoriteiten van de betrokken landen bijvoorbeeld bevoegd om deze acties in gang zetten, of is daarvoor strafrechtelijk ingrijpen noodzakelijk? Kan de leverancier van de *software* en/of de *content* op grond van de contractuele voorwaarden de dienstverlening beëindigen wanneer blijkt dat licenties worden onderverhuurd, of bevatten de contracten geen clausules die dit verbieden en komt het verbreken van de overeenkomst hem mogelijk op forse schadeclaims te staan? Bevatten de vergunningsvoorwaarden in het land waar de kansspelvergunning is afgegeven mogelijkheden om deze in te trekken wanneer de houder er op deze manier misbruik van maakt? Bovendien is het goed om vooraf na te gaan of en hoe gemakkelijk, de criminele organisaties achter de gokzuilen alternatieven kunnen bedenken om dergelijke maatregelen te omzeilen. Kunnen zij bijvoorbeeld zelf de software bouwen die nu van gewone bedrijven wordt betrokken?

5.4 REPRESSIE

Het sluitstuk van de aanpak van gokzuilen is repressief ingrijpen. Daarbij kunnen twee modaliteiten worden onderscheiden: het aanpakken van de gelegenheden waar de gokzuilen staan opgesteld en het uitvoeren van gericht opsporingsonderzoek naar de criminele organisaties die de zuilen leveren.

4. Zo leidde het reduceren van de toevoer vanuit China naar Nederland van PMK, een belangrijke chemische stof voor de productie van XTC, tot een merkbare daling van het aantal aangetroffen laboratoria. Aangezien de vraag naar XTC bleef, stapten de producenten na verloop van tijd over op andere grondstoffen waaruit PMK kan worden vervaardigd, zoals saffrol of sassafrasolie.

5.4.1 *Interventies gericht op de gelegenheden waar gokzuilen worden aangetroffen*

Ten aanzien van de locaties waarvan er (sterke) aanwijzingen zijn dat er gokzuilen aanwezig zijn, wordt momenteel al waar mogelijk een integrale aanpak toegepast. Indien overtredingen van de Wet op de Kansspelen worden geconstateerd, kan de Kansspelautoriteit optreden, maar bijvoorbeeld ook de Belastingdienst en de gemeente. De Kansspelautoriteit kan de apparaten waarop wordt gespeeld ter plaatse nader onderzoeken, of ze voor dat doel meenemen. De meeste Nederlandse gemeenten hebben in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) als voorwaarde opgenomen dat tegen houders van vergunning in het kader van de Drank- en Horecawetgeving bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen, indien er ter plaatse overtredingen van de Wet op de Kansspelen worden vastgesteld. Het aantreffen van gokzuilen kan leiden tot tijdelijke sluiting van de gelegenheid en tot het definitief intrekken van de Drank- en Horecavergeving bij herhaalde overtredingen. Wanneer de gokzuilen worden aangetroffen bij een door de gemeente of andere partijen gesubsidieerde vereniging, kan de subsidie worden ingetrokken. Vanzelfsprekend kan tijdens een actie tegen een locatie waar gokzuilen staan, ook op andere zaken worden gecontroleerd, zoals de brandveiligheid. Recentelijk is de werkwijze ten behoeve van de betrokken partijen uitgebreid beschreven in een handboek.⁵

Hoewel deze interventies op zichzelf effectief zijn, wapenen de uitbaters van de gelegenheden waar de gokzuilen staan opgesteld, zich er natuurlijk tegen waar ze kunnen. Zo hangen ze camera's op, onder meer om een op handen zijnde inval vroegtijdig te signaleren en de fysieke bewijzen dat er illegaal wordt gegokt zoveel mogelijk te kunnen laten verdwijnen. Gokzuilen zijn in de loop der tijd al veranderd van herkenbare speelautomaten in apparaten zoals *laptops*, die niet meer als zodanig te herkennen zijn. Een verdere verschuiving naar apparaten als *tablets* en *smartphones* waarbij nog moeilijker valt aan te tonen dat er illegaal mee wordt gegokt, is al zichtbaar.

Bestuurlijke maatregelen volgen doorgaans een stappenplan waarbij sprake is van maatregelen met een oplopende zwaarte. Er zijn echter ook gemeenten die geen handhavingsbeleid hebben geformaliseerd. Aan definitieve sluiting gaat ook in gemeenten die wel een adequaat stappenplan hebben, een langdurig traject vooraf. In de gemeente Den Haag, bijvoorbeeld, geldt het volgende model. Bij een eerste constatering volgt een waarschuwing. Bij een tweede constatering (binnen drie jaar na waarschuwing), volgt opnieuw een waarschuwing. Bij een derde constatering (binnen drie jaar na vorige waarschuwing) volgt sluiting voor drie, zes of twaalf maanden. Pas bij de vierde constatering (binnen drie jaar na vorige maatregel) wordt de vergunning ingetrokken en de zaak voor onbepaalde tijd gesloten.

In de praktijk blijkt het bijzonder lastig om herhaalde overtredingen vast te stellen, niet alleen omdat men zich na te zijn gepakt wellicht beter gaat afschermen, maar ook omdat de zaak wordt overgedaan aan een 'nieuwe' exploitant, of omdat er naar een

5. RIEC Oost-Nederland 2015.

andere locatie wordt verkast. Hoewel dit enigszins in strijd is met het sociale karakter van het spelen op gokzuilen, bestaat ook de mogelijkheid om de gokcomputers niet langer in de gelegenheid zelf te plaatsen, maar in de nabijheid op een niet-publieke plaats, al dan niet in hetzelfde pand.

Ook wanneer een vergunning is ingetrokken, kan een andere uitbater in hetzelfde pand weer opnieuw beginnen, tenzij ook de horecabestemming van het pand wordt afgehaald. In de praktijk is dat een zwaar middel, dat voor zover bekend in verband met gokzuilen niet wordt toegepast.⁶ Toch zou dat wel kunnen worden overwogen, bijvoorbeeld wanneer op eenzelfde locatie steeds weer nieuwe (horeca)ondernemers met gokzuilen bezig zijn, of wanneer dezelfde persoon meerdere panden bezit waar gokcomputers staan. Een andere mogelijkheid die hier nader kan worden onderzocht is het verkorten van het stappenplan indien sprake is van illegaal gokken, waardoor eerder kan worden overgegaan tot definitieve sluiting. Tot slot kan ook worden gedacht aan het fors verhogen van de bestuurlijke boetes.

Een optie in het verlengde daarvan is het sneller overgaan tot controles. Een van de succesfactoren bij het aanpakken van illegale casino's in de jaren direct na de eeuwwisseling, was dat deze vrijwel onmiddellijk na (her)opening werden gecontroleerd en niet pas na een aantal maanden.⁷ Ook nam de Belastingdienst tijdens die controles het kasgeld in beslag en werd de inventaris afgevoerd, als voorschot op de op te leggen navordering plus boete vanwege het niet voldoen van kansspelbelasting. Daardoor kon het speelhuis weinig anders dan de deuren sluiten. Deze aanpak vergde wel de vaststelling van een overtreding van de Wet op de Kansspelen.⁸ Dit kon de Belastingdienst in illegale casino's tijdens zogenoemde waarnemingen ter plaatse doen, maar bij een gokcomputer die direct wordt uitgeschakeld is dat echter lastig. Bovendien hoeven de organisatoren van het wedden op gokzuilen (de 'regelaars') slechts enkele nieuwe *laptops* aan te schaffen en geen dure roulettetafel. Het probleem van de exploitanten van illegale casino's dat de investeringen niet meer opwogen tegen de opbrengsten, speelt hier dus geen rol. Toch kan worden gesteld dat het onmiddellijk na een eerste signaal controleren van een locatie het leven van de wetsovertreders behoorlijk zuur kan maken. Dit vergt echter wel dat alle partijen aan een dergelijke aanpak willen en kunnen meewerken.

Het probleem dat het spel wordt gestaakt, is ook bij illegale bingo's aan de orde. Om toch bewijsmateriaal te kunnen verzamelen, werden daarom in Amsterdam politiemensen in burger naar bingohallen gestuurd om daar een aantal keren mee te

6. Dit wordt in sommige gemeenten bijvoorbeeld wel gedaan wanneer een vergunning van een coffeeshop wordt ingetrokken. Er kan op die locatie dan geen andere coffeeshop meer terugkomen.

7. Spapens 2008b.

8. Daarbij speelde ook mee dat de exploitanten van illegale casino's beweerden dat geen kansspelen werden gespeeld, maar behendigheidsspelen. De Belastingdienst voerde waarnemingen uit om vast te stellen welk type belasting moest worden geheven: kansspelbelasting of omzetbelasting. Het spel mocht tijdens deze waarnemingen niet worden stilgelegd. Gebeurde dat wel, dan trad het principe van de omgekeerde bewijslast in werking. Met andere woorden, de Belastingdienst legde dan een aanslag op en de belastingplichtige moest dan zelf aantonen dat deze niet klopte.

spelen en vast te stellen hoe het spel was georganiseerd, wat er aan prijzen werd uitbetaald en hoe de taakverdeling tussen de betrokkenen was.⁹ De bingo's trokken echter publiek uit allerlei delen van het land, waardoor enkele nieuwe gezichten niet opvielen, hoewel hun onervarenheid met het spel wel wat wenkbrauwen deed fronsen bij de vaste klanten. Bij de locaties waar gokzuilen staan opgesteld zal dit ongetwijfeld lastiger zijn, omdat het hier veel meer om een vaste klantenkring gaat waarvan de leden elkaar goed kennen en het publiek doorgaans afkomstig is uit de buurt. Ook een handhaver van Turkse afkomst zal waarschijnlijk snel door de mand vallen als hij zich meldt bij een dergelijke gelegenheid, zonder eerst door een vaste klant te zijn geïntroduceerd.

Een lichtere variant, die overigens al wordt toegepast, is de zogenoemde 'voorlopersmethode.' Deze werd een jaar of tien geleden ontwikkeld door de toenmalige politieregio Limburg-Zuid voor controles in bordelen op aanwezigheid van illegale prostituees of slachtoffers van mensenhandel. De ervaring was dat bij het eerste signaal van een politiecontrole de prostituees direct naar alle kanten wegvluchtten, of verdwenen in verstopplekken die in het pand waren geconstrueerd. De 'voorloper' was een politiefunctaris in burger, die een half uurtje voor de inval naar het bordeel ging en aan de bar wat dronk en een praatje maakte met de aanwezige prostituees, zogenaamd om te bekijken met wie hij naar 'boven' wilde. Tijdens de controle kon hij zijn collega's dan van de benodigde informatie voorzien. Deze methode is ook bruikbaar bij gelegenheden waar op gokzuilen wordt gespeeld.

Tot slot moet de Wet BIBOB consequent worden ingezet ten aanzien van aanvragers van gemeentelijke vergunningen die te maken hebben met de exploitatie van een horecagelegenheid op een locatie waar al eerder gokzuilen zijn aangetroffen. Uiteraard worden daarbij strolieden naar voren geschoven die in termen van antecedenten 'schoon' zijn, terwijl ook criminele financiering niet gemakkelijk aan te tonen zal zijn. Toch blijkt uit het onderhavige onderzoek dat de uitbaters van gelegenheden waar gokcomputers stonden vaak een stevige criminele historie hebben, die de vraag oproept of de mogelijkheden van de Wet BIBOB thans wel ten volle worden benut.

5.4.2 *Interventies gericht op de leveranciers van gokzuilen*

Een van de belangrijkste nadelen van het richten van de aandacht op de locaties waar de gokcomputers staan opgesteld, is dat de criminele organisaties die de zuilen plaatsen, buiten schot blijven. Om hen te kunnen aanpakken, is gericht opsporingsonderzoek nodig. Tot op heden blijkt het echter bijzonder moeilijk om daarvoor de gewenste prioriteit te verkrijgen bij de politie en het openbaar ministerie. Omstreeks 2009 was bijvoorbeeld bij de toenmalige Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving veel informatie beschikbaar over een criminele organisatie die in het oosten van het land actief was, maar zeer tot ergernis van de Kennisgroep werd een voorgenomen opsporingsonderzoek op het laatste moment geannuleerd. In

9. Spapens 2010.

het afgelopen jaar is door de Kansspelautoriteit een zogenoemd preweegdocument opgesteld – een samenvatting van concrete verdenkingen – ten aanzien van een criminele groep. Op grond van een dergelijke ‘preweeg’ moet een ‘stuurploeg’ van de politie en het openbaar ministerie bepalen of er daadwerkelijk uitvoering aan wordt gegeven.

Het lijkt erop dat de opsporingsinstanties gokzuilen teveel zien als een op zichzelf staande illegale activiteit. Ze onderkennen onvoldoende dat, zoals de aanwijzingen die in het onderhavige onderzoek werden verkregen laten zien, degenen die zich met gokzuilen bezighouden ook actief zijn op andere misdaadmarkten, zoals drugshandel en fraude. Wanneer onderzoeken op dergelijke groepen worden gestart, zouden hun activiteiten in het licht van illegale kansspelen nadrukkelijk moeten worden meegenomen.

Een andere ‘natuurlijke’ samenwerkingspartner van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van de criminele structuren achter de gokcomputers, zijn RIECs. Zoals het onderhavige onderzoek liet zien, zijn gokzuilen in de werkgebieden van diverse RIECs gesignaleerd als probleem. Zij kunnen in dat kader geïntegreerde aanpakken ontwikkelen, waarin strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke maatregelen worden gecombineerd. Hoewel de Kansspelautoriteit contact heeft met enkele RIECs, zien de meeste van deze centra geen noodzaak om te komen tot een convenant dat informatie-uitwisseling met de Kansspelautoriteit structureel regelt. Het is onduidelijk waar deze terughoudendheid door wordt ingegeven. In Engeland en Wales is de Gambling Commission bijvoorbeeld wel één van de instanties die is aangesloten op het Government Agencies Intelligence Network, waarin enkele tientallen overheidsinstanties met opsporings- en toezichthoudende taken, informatie uitwisselen.¹⁰ Een dergelijke open verbinding bestaat niet tussen de Kansspelautoriteit, de RIECs en andere relevante instanties, maar is dringend gewenst.

Tot slot is evident dat illegale kansspelen in Nederland bij opsporingsinstanties ook in de toekomst niet gemakkelijk topprioriteit zullen krijgen. Alle soorten kansspelen zijn in ons land immers gewoon toegestaan en de illegale markt is, op dit moment afgezien van het nog ongereguleerde *online* aanbod, in belangrijke mate een niche. Het openbaar ministerie zal dus niet snel tot de conclusie komen dat de rechtsorde in ernstige mate door illegale kansspelen wordt bedreigd zo lang er tenminste, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Frankrijk wel het geval was (zie hoofdstuk 2), onder de betrokken criminelen geen gewelddadige conflicten uitbreken. Voor een instantie als de Kansspelautoriteit veroorzaakt dat echter een schizofrene situatie. De autoriteit is opgericht om onder meer dat illegale gokaanbod te bestrijden, terwijl ze zelf geen grote rechercheonderzoeken kan en mag uitvoeren en daarvoor dus afhankelijk is van opsporingsinstanties die illegaal gokken als weinig meer dan een bagatel beschouwen.

In Nederland geldt in algemene zin de beleidslijn dat bij de opsporing zo weinig mogelijk wordt gekozen voor afzonderlijke voorzieningen voor de aanpak van

10. Spapens e.a. 2015.

specifieke criminaliteitsproblemen. De politie moet, uitzonderingen daargelaten, in principe alle vormen van criminaliteit bestrijden. Daarvoor zijn allerlei goede argumenten aan te dragen, niet in het minst het voorkomen van versnippering van expertise. De cruciale voorwaarde is dan wel dat de politie en andere opsporingsinstanties, zowel kwalitatief als kwantitatief, in staat zijn om die taak ook daadwerkelijk uit te voeren. In België is bijvoorbeeld gekozen om een aanzienlijk aantal politiefunctionarissen specifiek te belasten met het bestrijden van illegale kansspelen. Ook in Nederland zou dat kunnen worden overwogen. In een lichte versie kan worden gedacht aan de instelling van één rechercheteam (of liever nog een combiteam van politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Belastingdienst en de Kansspelautoriteit) dat volledig ter beschikking komt voor de uitvoering van grootschalige opsporingsonderzoeken, niet alleen naar gokzuilen, maar ook naar andere vormen van illegale kansspelen waarbij sprake is van betrokkenheid van de georganiseerde misdaad. Zo'n team zou voor vier jaar kunnen worden gevormd, waarna evaluatie volgt.

In een zwaardere variant zou kunnen worden gedacht aan het uitbreiden van de bevoegdheid en personele capaciteit van de Kansspelautoriteit, waardoor de autoriteit deze onderzoeken voortaan zelf kan uitvoeren. Deze optie lijkt voorshands echter juridisch en praktisch te gecompliceerd, aangezien het praktisch zou neerkomen op de vorming van een inlichtingen- en opsporingsdienst voor de kansspelen.

Tot slot moet worden gewezen op het belang van internationale samenwerking. Vanuit het perspectief van de Kansspelautoriteit gaat het daarbij om samenwerking met tegenhangers in andere landen, bijvoorbeeld om actie te kunnen ondernemen tegen kansspelvergunningen die in het buitenland zijn afgegeven, maar die in ons land worden misbruikt om gokzuilen te kunnen exploiteren.

5.5 BESLUIT BIJ HOOFDSTUK 5

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de bestrijding van gokzuilen een buitengewoon weerbarstig probleem is. Gokcomputers zijn goedkoop, eenvoudig te plaatsen en te vervangen, en het is tot op heden lastig gebleken om betekenisvolle interventies te plegen.

De meest rigoureuze oplossing van het probleem is de activiteiten simpelweg toe te staan en ze mee te nemen in de voorgenomen herziening van de kansspelwetgeving. Daaraan kleven echter twee niet te onderschatten risico's. De eerste is dat de markt, die nu nog relatief klein is en zich beperkt tot voornamelijk de Turkse (mannelijke) gemeenschap, zal exploderen omdat daarmee ook bij andere bevolkingsgroepen vraag wordt gecreëerd en de zuilen opeens in allerlei andere gelegenheden gaan opdruken, met mogelijk negatieve consequenties voor de ontwikkeling van de verslavingsproblematiek. Het tweede vraagstuk is hoe moet worden voorkomen dat de criminele groeperingen die thans actief zijn vergunningen gaan verwerven.

Wanneer wordt geredeneerd vanuit het opwerpen van barrières, biedt het criminele bedrijfsproces één belangrijk aanknopingspunt: de betrokkenheid van legale bedrijven en vergunninghouders bij de toelevering van de software die nodig is om de gokzuilen te kunnen exploiteren. Wanneer criminelen niet langer toegang hebben tot deze software, wordt het uitbaten van de gokzuilen misschien niet onmogelijk, maar toch een stuk ingewikkelder. Het ligt dan ook voor de hand om deze weg te bewandelen en daarvoor de medewerking van buitenlandse kansspelautoriteiten te zoeken.

Vanuit het oogpunt van repressie kan om te beginnen worden vastgesteld dat de thans, hoewel nog lang niet alle gemeenten, toegepaste integrale en vooral bestuursrechtelijke benadering het leven van de leveranciers van gokzuilen zeker niet gemakkelijker maakt. Tegelijkertijd nemen de exploitanten van de gelegenheden waar de gokzuilen worden aangetroffen ook hun maatregelen om de gevolgen van deze interventies te minimaliseren. Zelfs wanneer de exploitant van de gelegenheid, na een eerste keer te zijn gepakt, gewoon door blijft gaan, duurt het (te) lang voordat tot definitieve maatregelen kan worden overgegaan. Het is bovendien gemakkelijk om de zaak over te doen aan een nieuwe uitbater of het gokken te verplaatsen naar een andere locatie. Verscherpen van de bestuurlijke aanpak (hogere bestuurlijke boetes, directe opvolging van signalen, snellere sluiting, aanpakken van de pandeigenaren door de bestemming van het pand te wijzigen, et cetera) is dan ook noodzakelijk.

Wanneer het gaat om de opsporing van de achterliggende criminele structuren, wordt voortdurend gestuit op het gebrek aan prioriteit dat de politie en het openbaar ministerie aan gokzuilen (en illegale kansspelen in het algemeen) toekennen. Niet alleen moet hier de samenwerking tussen de Kansspelautoriteit en de RIECs worden versterkt, met het oog op een verbeterde integrale aanpak, maar ook ligt het voor de hand om een combiteam van politie, FIOD, Belastingdienst en de Kansspelautoriteit te formeren dat geheel wordt vrijgemaakt voor het uitvoeren van opsporingsonderzoeken naar aan kansspelen gelieerde zware misdaad. Wanneer daar geen draagvlak voor te vinden is, zou moeten worden gepleit voor een eigen rechteam binnen de Kansspelautoriteit dat ook meer grootschalige rechercheonderzoeken kan uitvoeren.

Gokzuilen, of gokcomputers, zijn apparaten, meestal *laptops*, waarop spelers illegaal kunnen gokken op sportwedstrijden. Ze staan in overwegende mate in cafés die worden geëxploiteerd door personen met een Turkse achtergrond. Ook de spelers, waarbij het vrijwel alleen gaat om mannen, zijn in belangrijke mate uit die bevolkingsgroep afkomstig. Vanaf 2010 tot en met het eerste kwartaal van 2015, werden een of meer gokzuilen gevonden op 446 locaties in Nederland. Bij nog eens 388 locaties waren er signalen dat er gokcomputers aanwezig waren. De jaarlijkse omzet kan voorzichtig worden geschat op omstreeks € 37 miljoen. Niet alleen gaat het daarmee voor Nederlandse begrippen om een illegale gokactiviteit van forse omvang, maar degenen die zich ermee bezighouden zijn veelal ook betrokken bij andere vormen van (georganiseerde) misdaad.

Voor de Kansspelautoriteit zijn gokzuilen een belangrijk aandachtspunt. Om die reden is Tilburg University en Bureau Bruinsma gevraagd nader onderzoek te doen. Dit werd uitgevoerd van januari tot en met juli 2015. Ten behoeve van het project werd informatie van de Kansspelautoriteit, de politie en gemeenten geanalyseerd. Daarnaast werden 21 personen geïnterviewd, waarbij het ging om handhavers van gemeenten en de politie en om een exploitant van een horecagelegenheden die te maken kreeg met het aanbod om gokzuilen te plaatsen. In dit hoofdstuk worden de vragen die in het onderhavige onderzoek voorlagen beantwoord.

HOE IS DE EXPLOITATIE VAN GOKZUILEN IN NEDERLAND GEORGANISEERD?

Het 'criminele bedrijfsproces' van gokzuilen vertoont grote overeenkomsten met het *runnen* van illegale speelautomaten. Er moeten locaties worden gevonden waar de gokcomputers kunnen worden geïnstalleerd, de benodigde apparaten en andere hulpmiddelen moeten worden aangekocht. Daarbij gaat het om de gokzuilen zelf, doorgaans slechts een *laptop* en een losse ticketprinter, alsmede om bijvoorbeeld bewakingscamera's. Het proces van exploitatie betreft met name het beheren van de geldstroom. De klant zet contant in bij iemand die in de gelegenheid ter plaatse (werkzaam) is, en ontvangt van hem ook de eventuele winst. De leveranciers van de gokzuilen ('regelaars') betalen de exploitant van de gelegenheid een bedrag per

gokcomputer en een aandeel in de speelwinst. Het geld wordt periodiek opgehaald, of bij grote winsten, gebracht.

Het meest opmerkelijke is het deel van het criminele bedrijfsproces dat *online* verloopt. De daarvoor benodigde software is namelijk afkomstig van legale bedrijven. Deze leveren de programmatuur en *content* (wedstrijden en quoteringen) aan partijen die over een kansspelvergunning beschikken. Zij kopen op grond van die vergunning een aantal licenties, maar stellen die vervolgens illegaal ter beschikking aan derden. De laatstgenoemden zijn de 'regelaars' die de software installeren op apparaten die in Nederlandse (horeca)gelegenheden als gokzuilen worden gebruikt.

Het aldus geprepareerde apparaat ontvangt *online* via een VPN-verbinding de sportwedstrijden waarop kan worden gegokt en de bijbehorende quoteringen. De klant zet daarop in, betaalt aan de bar en krijgt als bewijs een papieren bonnetje. Informatie over wat de spelers hebben ingezet gaat via het internet retour en wordt ter beschikking gesteld aan degene die de licenties heeft gekocht. Die speelt de gegevens vervolgens weer door aan de organisatoren van het illegale kansspel, die daarmee kunnen volgen wat hun inkomsten en uitgaven zijn.

OP WELKE MANIER IS SPRAKE VAN VERWEVENHEID MET GEORGANISEERDE MISDAAD?

Het begrip georganiseerde misdaad is binnen de criminologie niet exact gedefinieerd. Of daarvan sprake is relateren we in dit onderzoek aan de vraag of er verwevenheid kan worden geconstateerd met bijvoorbeeld drugsproductie en -handel, of mensenhandel, alsmede met de gewelddadigheid en dreiging die in de regel met georganiseerde misdaad in verband staat.

Voorop moet worden gesteld dat er weinig 'harde' informatie is die duidelijk maakt of de organisatie van het spelen op gokzuilen het werkterrein is van criminele groeperingen die kunnen worden gekwalificeerd als georganiseerd. Wel staat vast dat de uitbaters van de gelegenheden waar gokzuilen werden aangetroffen gemiddeld genomen over forse criminele antecedenten beschikken. Zo komt 66 procent als verdachte voor in de politieregistratie en duikt de naam van 28 procent op in meer grootschalige strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Ook vinden op de locaties waar gokzuilen worden aangetroffen soms ook andere illegale activiteiten plaats, zoals wietteelt en illegale prostitutie, al dan niet in de vorm van uitbuiting van de betrokken vrouwen. De buurten waar de gelegenheden met gokzuilen gevestigd zijn, kunnen vaak worden gezien als concentratiegebieden van meerdere problemen, waarvan het illegale gokken is slechts een is.

Het aantal 'regelaars' ofwel leveranciers van gokzuilen dat in beeld is bij de Kansspelautoriteit, is relatief klein. Ook hier kan echter worden geconstateerd dat zij in belangrijke mate zware criminele antecedenten hebben, op het terrein van witwassen, oplichting, bedreiging en georganiseerde vormen van fraude. In tenminste één geval is vastgesteld dat de leveranciers van de gokzuilen deel uitmaakten van een Turkse

misdaadfamilie die zich met uiteenlopende vormen van zware georganiseerde criminaliteit bezighoudt. In algemene zin is uit de literatuur bekend dat het succesvol exploiteren van illegale kansspelen een (gewelddadige) reputatie in het misdaadmilieu vergt. Dit is bijvoorbeeld nodig om concurrenten en overvallers op afstand te houden en om te voorkomen dat het uitvoerend 'personeel' geld achterover drukt. Doorgaans gaat het bij personen die in het 'milieu' een dergelijke reputatie hebben, niet om kleine criminelen.

HOE KAN DE HARDNEKKIGHEID VAN HET FENOMEEN WORDEN VERKLAARD?

Verklaringen voor de hardnekkigheid van het fenomeen kunnen zowel op het niveau van het logistieke proces als op het vlak van vraag en aanbod worden gezocht. Kijkend naar het criminele bedrijfsproces kan worden vastgesteld dat de 'regelaars' de activiteiten gemakkelijk gaande kunnen houden. Er is geen gebrek aan personen die hun (horeca)gelegenheid voor het plaatsen van gokzuilen ter beschikking willen stellen of, wanneer er handhavend wordt opgetreden, aan nieuwelingen die als uitbater of stroman willen optreden, al dan niet op een andere locatie. Ze worden veelal in hetzelfde sociale netwerk gevonden. De investeringskosten die gemoeid zijn met apparaten en andere hulpmiddelen zijn laag. Door over te stappen op *smartphones* wordt de pakkans bovendien lager.

Zoals bij elke vorm van georganiseerde misdaad waarbij sprake is van de levering van illegale producten of diensten, is ook hier de consumentvraag een cruciale factor. Als er geen klanten zijn die interesse hebben in het wedden op gokzuilen, zou het aanbod snel verdwijnen. De aantrekkelijkheid kan op basis van het onderzoek hoofdzakelijk op twee manieren worden verklaard. De eerste is dat vooral in een sociale context wordt gespeeld, in cafés en andere gelegenheden waar met name Turkse mannen bij elkaar komen. Het samen spelen en het kunnen genieten van het resultaat, althans wanneer dat hoger uitvalt dan dat van andere spelers, biedt een extra dimensie die thuis gokken bij een *online* kansspelaanbieder kennelijk niet heeft.

De tweede belangrijke factor lijkt de anonimiteit te zijn. Wanneer men sportwedenschappen wil afsluiten bij 'gewone' aanbieders op het internet is het voor de speler wel mogelijk om zijn identiteit af te schermen voor het gokbedrijf, maar blijven er altijd financiële sporen achter. Voor iemand die zijn geld niet op legale wijze heeft verkregen, is het dus aantrekkelijk om te spelen op een manier die niet traceerbaar is.

WELKE MAATREGELEN KUNNEN WORDEN GENOMEN OM DE PROBLEMATIEK TE REDUCEREN?

In het onderhavige onderzoek zijn meerdere mogelijkheden de revue gepasseerd waarmee de problematiek zou kunnen worden gereduceerd. We bieden hier geen kant-en-klare oplossingen: de opties die we schetsen zullen eerst nog nader moeten

worden onderzocht op hun juridische en, in samenwerking met de beoogde partners, hun praktische haalbaarheid. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen het versterken van de bestaande aanpak en het introduceren van nieuwe interventies.

Het fenomeen gokzuilen wordt momenteel vooral langs bestuurlijke weg, al dan niet geïntegreerd met bijvoorbeeld fiscale maatregelen, aangepakt. De Kansspelautoriteit speelt een belangrijke rol door signalen op te pikken en samen met andere partners handhavingsacties uit te voeren. De uitwisseling van informatie verloopt bevredigend, afgaande op het feit dat de Kansspelautoriteit steeds meer signalen van de aanwezigheid van gokzuilen krijgt.

De bestuurlijke handhaving kan op een aantal punten worden versterkt. Ten eerste is het handhavingsbeleid niet in alle gemeenten geëxpliciteerd en waar dat wel het geval is duurt het voor de onderhavige problematiek te lang (bijvoorbeeld vier maal recidive) voordat tot intrekking van de vergunning wordt overgegaan. Voordat het zover komt is de exploitatie al lang weer overgegaan naar een andere partij, of is men verkast naar een nieuwe locatie. Kortere trajecten en versnelling door bij elk signaal direct te controleren, alsmede steviger screening van exploitanten van (horeca)gelegenheden, is aangewezen. Ook pandeigenaren kunnen in de aanpak worden meegenomen, door de horeca- of zelfs de bedrijfsbestemming van het pand af te halen wanneer er sprake is van herhaaldelijke recidive op het punt van gokzuilen. Om voor de ondernemer de financiële aantrekkelijkheid van het toelaten van gokcomputers in zijn zaak te verkleinen, kan de hoogte van door de Kansspelautoriteit op te leggen bestuurlijke boetes worden opgevoerd.

Behalve het verbeteren van bestaande interventies, kunnen ook nieuwe maatregelen worden genomen. De eerste is het doen van opsporingsonderzoek naar gokzuilen. Strikt genomen is dat geen nieuwe aanpak, maar deze kan wel als zodanig worden beschouwd omdat er tot op heden nog geen enkel substantieel opsporingsonderzoek naar criminele organisaties achter de gokcomputers werd verricht. Aangezien niet te verwachten valt dat perikelen rondom de lage prioritering van de opsporing van illegale kansspelen op enige termijn zullen zijn opgelost, pleiten we voor de oprichting van een combiteam van politie, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Belastingdienst en de Kansspelautoriteit, dat voor een periode van vier jaar (waarna evaluatie plaatsvindt) wordt belast met het uitvoeren van opsporingsonderzoeken naar aan kansspelen gelieerde zware misdaad. Met het oog op de ontwikkeling van een betere integrale aanpak van criminele structuren (dus bovenop de al bestaande handhavingsaanpak), vraagt de samenwerking tussen de Kansspelautoriteit en de RIECs om verbetering, bijvoorbeeld op het punt van structurele (wederzijdse) informatie-uitwisseling.

Bij het criminele bedrijfsproces spelen legale partijen een belangrijke rol, in de vorm van het leveren van *content* voor de gokzuilen en het registreren van de inzetten. Deze bedrijven zijn in het buitenland gevestigd. Partijen die over een vergunning beschikken benaderen deze bedrijven voor de aankoop van licenties, waarna ze deze onderhands ter beschikking stellen aan criminelen die ze gebruiken om illegaal gokcomputers in Nederland te exploiteren. Wanneer dit wordt geconstateerd, zou dat

moeten leiden tot het beëindigen van de dienstverlening aan de partij waaraan de licenties zijn verkocht en tevens zou diens kansspelvergunning moeten worden ingetrokken door het land waar deze is afgegeven. Een dergelijke interventie zou de uitvoering van het criminele bedrijfsproces ernstig bemoeilijken. Of dit ook juridisch en praktisch haalbaar is, gegeven de internationale context waarin dit moet geschieden, dient nader te worden onderzocht.

Tot slot zou kunnen worden overwogen om gokzuilen, net als kansspelen op afstand, in Nederland te gaan reguleren in de (nieuwe) Wet op de Kansspelen. Daarbij moeten drie problemen echter nadrukkelijk worden meegewogen. Het eerste is dat het bij gokzuilen, in vergelijking met gewone speelautomaten, lastig is om technische maatregelen te treffen om het verslavingsrisico in te dammen. Het tweede probleem is de effectieve screening op grond van Wet BIBOB van in het buitenland gevestigde vergunningvragers, aangezien er in de huidige situatie geen verdragsrechtelijke kaders bestaan voor uitwisseling van strafrechtelijke informatie voor bestuurlijke doeleinden, waaronder vergunningverlening valt. Ten derde zou regulering kunnen leiden tot substantiële vergroting van een markt die zich nu goeddeels beperkt tot de Turkse mannelijke bevolkingsgroep, waardoor het aantal spelers en de verslavingsrisico's alleen maar zouden toenemen.

SUMMARY

This report analyses the problem of online sports betting machines in the Netherlands, which are illegal under the current gambling legislation. The present study relies on information provided by the Dutch Gaming Authority and the police, and on 21 interviews with local administrative inspectors and police officers as well as one interview with a bar owner.

Illegal operators mainly place online sports betting machines in bars and coffee and teahouses frequented by customers of Turkish descent. The betting products on offer are comparable to those of online gambling operators such as Betfair and Bwin. However, the bets and payouts are made in cash instead of via online payment methods. Therefore, online sports betting machines can be considered a hybrid between regular electronic gambling machines and online gambling. In practice, the 'machine' is often a regular laptop, tablet or smartphone that is turned into a gambling device by installing specific software on it. The device is connected to a ticket printer. From 2010 to the first three months of 2015 enforcement agencies detected online sports betting machines in 446 venues and received signals of these machines being operated in another 388. Annual illegal turnover is estimated at € 37 million.

The criminal business process of operating online sports betting machines is relatively simple. It comprises finding a suitable venue; placement of the machines; taking some measures to prevent robbery and detection, such as installing CCTV-cameras; and organising the financial flows. A crucial part of the technical infrastructure is the gaming software that enables via VPN-connection access to content i.e. the games on offer for betting, and allows operators to track financial flows i.e. how much money is wagered on specific games. Legitimate companies, such as the Austrian based Computer Betting Company Gmbh (CBCX) offer gaming software and content to licensed operators. However, some of these apparently make the software available to unlicensed operators in the Netherlands. Illegal operators seem to have little trouble in finding venues to run their machines. Owners receive a fixed sum, for example € 500 per month per machine and a share of the profit, usually 35%. In some cases, the owners are part of the social network of the operators. In other examples, criminals establish legal persons such as non-profit foundations and charities solely for operating illegal online sports betting machines.

An important research question was to what extent organised crime groups operate online sports betting machines. In at least one case, it transpired that a Turkish

criminal group that is involved in large-scale drug trafficking operated the machines in venues in the South of the Netherlands. Family ties also linked the owner of the venue to this group. Interviewees mentioned several times that reputed criminals operated online sports betting machines in their town. The police have records on most of the seventeen suspected operators known to the gaming authority, concerning crimes such as money laundering, fraud and violent crimes, and in some cases human trafficking. Of the owners of the venues where machines were found, 66% appears negatively in police databases and the names of 28% occur in one or more police investigations of serious and organised crime. Although the outcome does not imply that only organised criminals operate illegal online sports betting machines, the results do suggest that persons seasoned in the criminal *milieu* are usually involved.

From the observations in the present study it transpires that the male part of the Turkish-Dutch community mainly – but not exclusively – play illegal online sports betting machines. Operators almost immediately replace seized devices and if the authorities (temporarily) close a venue, they move the machines to new ones to where the punters will follow. The simplicity of the operation and the ease with which operators are able to find new locations first explains the persistence of the problem. Second, the customers seem to appreciate the social setting, although we may assume that they also participate in other types of gambling. Third, the fact that the betting machines offer anonymity and allow players to bet without leaving a paper trail, appears to be important.

The above shows that the authorities have substantial difficulty with tackling this type of illegal gambling. Currently, enforcement focuses on seizing the devices and taking administrative measures against the venues where these are found, by imposing fines and closing the venue temporarily. Repeated offenses may result in permanent closure and withdrawal of licenses necessary to operate a bar or coffee house. However, because ownership of these venues repeatedly changes the latter does not happen often, except when an inspection also reveals other crimes, such as drug violations, illegal prostitution, and possession of illicit firearms. We therefore recommend that the local authorities with support of the Gaming Authority respond as swiftly as possible to signals that online sports betting machines are present in order to build a case of repeated offences more quickly. Also, increasing the height of administrative fines is important to reduce the financial gain for venue owners who allow placement of the machines. Finally, in the Netherlands the authorities determine for which activities owners may use their property. Operating a bar, for example requires that the authorities allow this type of activity at the premises. Reducing the range of allowed activities by excluding catering activities, may thus be a powerful preventive tool.

The present study revealed that criminal investigation of the operators of online sports betting machines is almost non-existent. Illegal gambling has very low priority with the Dutch investigative and public prosecution services, whereas the Gaming Authority does not have the powers to execute criminal investigations. We

recommend the establishment of a combined team, consisting of police officers, detectives of the Fiscal Intelligence and Investigation Department, tax administration staff and investigators of the Gaming Authority, specifically for investigating illegal gambling. Furthermore, information exchange between the Gaming Authority and the integrated Regional Information and Expertise Centres should be improved.

The technical infrastructure necessary for the operation of online sports betting machines also offers an opportunity for disruptive interventions as legitimate companies probably unknowingly provide the content and the software on which the 'business process' depends. We recommend to promote that these companies terminate services to fraudulent clients who allow products to be used illegally. Furthermore, if these clients also hold gambling licenses these should be revoked. Such actions, however, do require the cooperation of enforcement agencies in the relevant countries.

Finally, the Dutch government is currently in the process of expanding the gambling legislation to online gambling. Including regulation of online sports betting machines in the proposed gambling act could therefore be an option. However, we recommend to be careful. First, these machines are now popular only within a relatively small ethnic group in the Netherlands. Legalization could substantially expand the number of players and increase gambling addiction. Second, there is the risk that current illegal operators will apply for licenses once legislation allows this type of gambling, whereas effective screening to prevent this is problematic because of the lack of an appropriate legal infrastructure to exchange law enforcement intelligence and information to be used for administrative purposes, such as licensing procedures, particularly across borders.

LITERATUURLIJST

Adviescommissie Kansspelen via het internet 2010

Adviescommissie Kansspelen via het internet, *Legalisatie van kansspelen via internet*. Den Haag, 2010.

Bottenberg e.a. 1997

M. Bottenberg, F. Bovenkerk, A. Hartmann en E. Slooff, *Criminaliteit in de branche van de amusementscenters?* Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, 1997.

De Bruin 2008

D. de Bruin, 'Gambling and Addiction Problems in the Netherlands', in T. Spapens, A. Littler en C. Fijnaut (red.), *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff: 2008, p. 109-126.

Fiedler 2013

I. Fiedler, *Online Gambling as a Game Changer to Money Laundering?* Hamburg, 2013.

Fijnaut e.a. 1996

C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma en H. van de Bunt, *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

Hernandez 2006

D. Hernandez, *Cryptanalysis and Racketeering Records Unit*, Presentatie gehouden op de 13th Conference on Gambling and Risk Taking, Reno, Nevada, 2006.

Intraval 2011

Intraval, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen, 2011.

IVZ 2005

IVZ, *LADIS, Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem 1994–2003*. Houten, 2005.

Jacobson 2006

J. Jacobson, *Underground Video Gambling Industry Costing Maryland More Than \$15 Million Annually in Uncollected Taxes*. Baltimore, The Abell Foundation, 2006.

Kansspelautoriteit 2014

Kansspelautoriteit, *Jaarverslag 2014*. Den Haag, 2014.

Kingma 2002

S. Kingma, *Het Gokcomplex, verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2002.

Openbaar Ministerie en politie 2014

Openbaar Ministerie en politie, *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2013*. Den Haag, 2014.

Pruis en Hoogendoorn 1965

D. Pruis en J. Hogendoorn. 'Speelautomaat of hazardautomaat?', *Algemeen politieblad*, nr. 22, 1965, p. 507-510.

Pruis 1999

D. Pruis, 'Electronische speelautomaten in opmars', *Algemeen politieblad*, nr. 10, 1999, p. 236-239.

Raad van de Europese Unie 2015

Raad van de Europese Unie, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme – Politiek akkoord*. Brussel, 30 januari 2015, COM (2013) 45 final.

RIEC Oost-Nederland 2015

RIEC Oost-Nederland, *Handreiking aanpak gokzuilen*, 2015.

Spapens 2008a

T. Spapens, 'Crime Problems Related to Gambling: an Overview', in T. Spapens, A. Littler en C. Fijnaut (red.), *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff: 2008, p. 19-54.

Spapens 2008b

T. Spapens, *Joker, De aanpak van illegale casino's in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008.

Spapens 2010

T. Spapens, *Valse bingo's. Illegale bingo en de regulering van kansspelen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2010.

Spapens 2011

T. Spapens, 'Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen', *Justitiële Verkenningen*, 2011, nr. 2, p. 10-22.

Spapens 2012

T. Spapens, *Prijs! Zwarte lotto's en illegale sportweddenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie*, Den Haag, Boom Lemma uitgevers, 2012.

Spapens 2014

T. Spapens, 'Illegal Gambling' in L. Paoli (red.), *The Oxford Handbook on Organized Crime*. Oxford University Press, p. 402-418.

Spapens e.a. 2013

T. Spapens, M. Olfers en EY. *Matchfixing in Nederland. De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*. Tilburg/Amsterdam, Tilburg University/VU/EY, 2013.

Spapens e.a. 2015

T. Spapens, M. Peters en D. van Daele (red.), *Administrative Approaches to Crime*. Den Haag, Eleven international publishing, 2015.

Trucy 2002

F. Trucy, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France*. Paris, Sénat, 2002.

Trucy 2006

F. Trucy, *L'évolution des jeux de hasard et d'argent*, Paris, Sénat, Commission des Finances, 2006.

Van 't Veer 1998

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

Van 't Veer, Moerland en Fijnaut 1993

A. van 't Veer, H. Moerland en C. Fijnaut, *Gokken in drievoud*. Arnhem, Gouda Quint, 1993.

BIJLAGE 1

OPBRENGST VAN GOKZUILEN

1120		618550	52517	3865,94	328,23	8,5%
Dagen	Periode	Totaal inleg	Totaal uitkeer	Gemiddeld/ week/in	Gemiddeld/ week/uit	% uitbetaling
44	nov/dec 2012	80658	8389	12831,95	1334,61	10,4%
34	nov/dec 2012	11598	2253	2387,82	463,85	19,4%
86	dec2012/mrt2013	30208	4918	2458,79	400,30	16,3%
126	jul2011/aug2011 apr2012/mei2012 nov2012/mar2013	40981	7580	2276,72	421,11	18,5%
91	nov2012/feb2013	29515	6192	2270,38	476,31	21,0%
77	sep2013/nov2013	65368	5887	5942,55	535,18	9,0%
104	jan2012/mar2012 mei2013/jul2013 sep2013/feb2014	28319	1895	1906,09	127,55	6,7%
88	jul2014/okt2014	18285	1162	1454,49	92,43	6,4%
86	jul2014/okt2014	24012	1220	1954,47	99,30	5,1%
25	okt2014/nov2014	20839	1313	5834,92	367,64	6,3%
91	aug2014/nov2014	181122	5931	13932,46	456,23	3,3%
83	sept2014/dec2014	27110	1745	2286,39	147,17	6,4%
84	sept2014/dec2014	31714	1929	2642,83	160,75	6,1%
59	dec2014/jan2015	9076	1172	1076,81	139,05	12,9%
42	nov2014/feb2015	19745	931	3290,83	155,17	4,7%

BIJLAGE 2

GEMEENTEN WAAR GOKZUILEN WERDEN AANGETROFFEN

Aantal aangetroffen gokzuilen	Gemeenten	Rangorde naar aantal aangetroffen gokzuilen	Positie naar aantal inwoners	Positie naar aantal gokzuilen : aantal inwoners	Aantal inwoners
90	Amsterdam	1	1	17	> 500.000
70	's-Gravenhage	2	3	14	> 500.000
67	Rotterdam	3	2	18	> 500.000
36	Arnhem	4	15	2	100.000-500.000
33	Tilburg	5	6	8	100.000-500.000
28	Deventer	6	31	1	< 100.000
22	Amersfoort	7	14	10	100.000-500.000
21	Dordrecht	8	23	6	100.000-500.000
20	Leeuwarden	9	26	5	100.000-500.000
19	Utrecht	10	4	31	100.000-500.000
18	Zaanstad	11	16	15	100.000-500.000
17	Leiden	12	22	12	100.000-500.000
17	Ede	12	24	9	100.000-500.000
15	Enschede	13	11	21	100.000-500.000
15	Nijmegen	13	10	22	100.000-500.000
14	Venlo	14	29	13	100.000-500.000

Aantal aangetroffen gokzuilen	Gemeenten	Rangorde naar aantal aangetroffen gokzuilen	Positie naar aantal inwoners	Positie naar aantal gokzuilen : aantal inwoners	Aantal inwoners
12	Oss	15	38	11	< 100.000
10	Zwijndrecht	16	95	3	< 100.000
9	Beverwijk	17	115	4	< 100.000
8	Alkmaar	18	32	23	< 100.000
7	Eindhoven	19	5	45	100.000-500.000
7	Bergen op Zoom	19	53	20	< 100.000
6	Haarlem	20	13	42	100.000-500.000
6	Roermond	20	62	19	< 100.000
5	Schiedam	21	43	28	< 100.000
5	Hengelo (O.)	21	40	30	< 100.000
5	Apeldoorn	21	12	44	100.000-500.000
5	Delft	21	30	37	100.000-500.000
5	Heusden	21	102	16	< 100.000
4	Almelo	22	47	34	< 100.000
4	's-Hertogenbosch	22	18	49	100.000-500.000
4	Cuijk	22	218	7	< 100.000
3	Almere	23	8	53	100.000-500.000
3	Soest	23	92	27	< 100.000
3	Oosterhout	23	69	33	< 100.000
3	Veghel	23	123	24	< 100.000
3	Geldrop-Mierlo	23	119	25	< 100.000
3	Katwijk	23	57	38	< 100.000
2	Breda	24	9	55	100.000-500.000
2	Roosendaal	24	42	50	< 100.000
2	Oude IJsselstreek	24	116	36	< 100.000
2	Waalwijk	24	87	39	< 100.000
2	Hoorn	24	48	48	< 100.000
2	Zutphen	24	84	40	< 100.000
2	Oldenzaal	24	150	29	< 100.000
2	Hellendoorn	24	132	32	< 100.000
2	Bergen (NH.)	24	161	26	< 100.000
1	Helmond	25	34	54	< 100.000
1	Harderwijk	25	91	51	< 100.000

Aantal aangetroffen gokzuilen	Gemeenten	Rangorde naar aantal aangetroffen gokzuilen	Positie naar aantal inwoners	Positie naar aantal gokzuilen : aantal inwoners	Aantal inwoners
1	Gorinchem	25	133	47	< 100.000
1	Zoetermeer	25	19	56	100.000- 500.000
1	Sliedrecht	25	219	41	< 100.000
1	Enkhuizen	25	284	35	< 100.000
1	Krimpen aan den IJssel	25	173	43	< 100.000
1	Castricum	25	137	46	< 100.000
1	Schagen	25	89	52	< 100.000

BIJLAGE 3

ANTECEDENTEN

Tabel 1 **Overzicht van de incidenttyperingen (maatschappelijke klassen) in BVH waaronder 60 van de 94 doorgelichte exploitanten van gokzuillocaties als verdachten staan genoteerd. De klasse met de meeste mutaties staat bovenaan. Weergegeven zijn enkel de klassen met meer dan 1 relevante mutatie**

	Aantal exploitanten uit de onderzoeksgroep dat hierbij minimaal één maal als verdachte in beeld is	Totaal aantal mutaties dat op naam van deze personen staat
F45 vervaardigen softdrugs (lijst 2)	12	20
F550 eenvoudige mishandeling	12	16
D21 rijden onder invloed alcohol	8	15
F530 bedreiging	9	12
F91 misdrijven Wet op de kansspelen	11	12
F0010 overtreding APV	8	8
F94 witwassen	5	7
F12 openlijke geweldpleging tegen personen	5	6
M061 geluidshinder horeca	5	6
F41 bezit softdrugs (lijst 2)	3	5
D631 aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen	3	4
D44 rijden met ongeldig verklaard rijbewijs	2	4
F600 oplichting	4	4
F001 overtreding overig	3	4
F43 handel e.d. softdrugs (lijst 2)	4	4
F42 handel e.d. harddrugs (lijst 1)	3	3
D631 wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen	3	3
D64 verkeersovertreding Kentekenreglement	1	3
F000 overtreding overig (Wetboek van Strafrecht)	2	3

Tabel 1 Vervolg

	Aantal exploitanten uit de onderzoeksgroep dat hierbij minimaal één maal als verdachte in beeld is	Totaal aantal mutaties dat op naam van deze personen staat
F551 zware mishandeling	2	3
D43 rijden zonder rijbewijs	3	3
D27 verdenking rijden onder invloed	1	3
A81 heling	2	2
D70 agressief/onveilig rijgedrag	2	2
F72 bezit overage wapens	2	2
F521 verkrachting	1	2
F10 overige delicten openbare orde	2	2
C40 vernieling overige objecten	1	2
C10 vernieling van/aan auto	2	2
M22 geluidshinder overig	2	2
F51 belediging	1	2
E40 afhandeling overige meldingen	2	2

Tabel 2 Aantal maal dat de 94 doorgelichte exploitanten in BVH als verdachte bij een incident worden benoemd

Aantal keren als verdachte aangehaald bij een incident in BVH	Aantal exploitanten
> 20 keer	1
10 tot 20 keer	3
5 tot 10 keer	8
2 tot 5 keer	23
1 keer	25
0 keer	34
<i>Totaal</i>	94

Tabel 3 **Overzicht van de incidenttyperingen (maatschappelijke klassen) in HKS waaronder de 36 van de 94 doorgelichte exploitanten van gokzuillocaties als verdachten staan genoteerd. De klasse met de meeste mutaties staat bovenaan. Weergegeven zijn enkel de klassen met meer dan 1 relevante mutatie**

	Aantal exploitanten uit de onderzoeksgroep dat hierbij minimaal één maal als verdachte in beeld is	Totaal aantal mutaties dat op naam van deze personen staat
SR285.1 bedreiging	11	19
SR300.1 eenvoudige mishandeling	11	16
OPIUMW2.1.B A09 prepareren	1	12
SR311.1.4 A01 diefstal in vereniging; uit auto	1	11
SR311.1.5 diefstal d.m.v. braak	5	9
SR350.1 vernieling	6	9
SR311.1.4 A20 diefstal in vereniging; uit woning	1	8
SR416.1.A opzetheling door misd verkr voorw (ver)koopt/huur	3	7
SR141.1 openlijke geweldpleging	7	7
SR141.2.1 openlijke geweldpleging	3	5
SEPOT02 geen wettig bewijs	4	5
WWM26.1 wapen	4	4
SR311.1.4 diefstal in vereniging	2	4
WV9.2 rijden na ongeldigverklaring rijbewijs	3	4
SR310 diefstal	1	4
SR266.1 eenvoudige belediging	3	3
SR184.1 opz niet vold bevel/vordering ambt in functie	1	3
WWM55.3.B schietw. lijkend op andere voorw op openb weg	1	3
SR303.1 zware mishandeling met voorbedachte rade	1	2
SR317.1 afpersing	2	2
WOK1.A opz gelegenheid geven aan illegaal kansspel	2	2
OPIUMW2.C T30 aanwezig hebben van harddrugs; tussen 30 en 40 gram	1	2
SR416 opzetheling	1	2
OPIUMW3.1.C aanwezig hebben van softdrugs	2	2
SR304.1 mishandeling t.o.v. gezinslid	1	2

BIJLAGE 4

INTERVIEWPROTOCOL HANDHAVERS

Op grond van dossierinformatie van de Kansspelautoriteit zijn er verspreid over de 10 politie-eenheden 10 locaties geselecteerd waar de afgelopen jaren gokzuilen werden aangetroffen. Rond deze 10 locaties (cafés met name) is gesproken met mensen die vanuit hun handhavingswerk goed zicht hebben op de context van die locaties. Doel van de gesprekken is beter te kunnen begrijpen waarom juist daar gokzuilen werden geplaatst en wat het best gedaan kan worden om dit tegen te gaan. De gesprekken zijn telefonisch gevoerd en duurden 20 tot 90 minuten, afhankelijk van de informatie die kon worden gedeeld.

Elk gesprek werd gevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Er zijn in de afgelopen jaren in uw werkgebied gokzuilen aangetroffen. Bent u daarvan op de hoogte en was u misschien ook betrokken bij het aantreffen er van? Enkel verder als ja.
2. Kunt u uw betrokkenheid bij dat aantreffen van gokzuilen in uw werkgebied nader toelichten? (bijv. wanneer? waar zicht op? meegedaan aan controleacties?)
3. Klopt het dat dit <locatie noemen in tel gesprek> de laatste locaties is waar in uw gemeente een gokzuil is aangetroffen? (doorvragen: hoe weet u dit / waarom niet)
4. Zijn locaties waar gokzuilen zijn aangetroffen vaak eerder al negatief in beeld? Zo ja: hoe?
5. Kunt u enkele zaken misschien nader typeren?:
 - a. De locatie: uiterlijk, doelgroep, vergunningen.
 - b. De bezoekers: leeftijd, aantal, wel eens incidenten (zo ja: van welke aard?)
 - c. De eigenaars: bekenden van de politie? Zo ja: op welke wijze?
 - d. De omgeving: in wat voor buurt?
 - e. Gokzuilen op deze locatie: wist u al eerder dat dit hier plaats had?
 - f. Gokzuilen elders (inschatting): Zijn er meer van dit type locaties in uw werkgebied waar kans is op gokzuilen? Zo ja: op grond waarvan denkt u dat?
 - g. Wat is uw beeld van het lokale beleid op dit onderwerp? Wat wordt er aan gedaan en is het in uw ogen effectief?

Gokzuilen zijn laptops, tablets of smartphones die vooral in (horeca)gelegenheden waar de clientèle overwegend van Turkse herkomst is, ter beschikking staan om op sportwedstrijden te gokken. De wedstrijden en de quoteringen worden via het internet aangeboden, maar het inzetten op de wedstrijden en het uitkeren van eventuele speelwinsten gebeurt contant in de gelegenheid waar de gokzuil staat. Deze kansspelvorm is in Nederland illegaal. De jaarlijkse omzet wordt geraamd op € 37 miljoen en daarmee gaat het om een van de belangrijkste clandestiene vormen van gokken in ons land.

Dit boek bevat de uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop de exploitatie van gokzuilen in Nederland is georganiseerd, naar de omvang van het probleem en de criminele achtergrond van de betrokken actoren en naar de mogelijkheden om het fenomeen (beter) te bestrijden. Deze studie werd uitgevoerd door Tilburg University en Bureau Bruinsma, in opdracht van de Kansspelautoriteit.

Prof. dr. Toine Spapens is hoogleraar Criminologie aan Tilburg University, Law School. Hij deed onderzoek naar illegale vormen van gokken en manipulatie van sportwedstrijden in Nederland en naar de regulering van kansspelen. Daarnaast verrichtte hij in de afgelopen jaren uiteenlopende studies naar zware en georganiseerde misdaad en de bestrijding daarvan.

Drs. Monique Bruinsma verricht vanuit haar eigen bureau onderzoek op het terrein van veiligheid en criminaliteit (www.bureaubruinsma.nl). Zij voerde fenomeenanalyses en beleidsevaluaties uit ten behoeve van politie, gemeenten en andere instanties, met name op het vlak van geweld en georganiseerde misdaad, zoals naar de smokkel van en handel in illegale vuurwapens.

ISBN 978-94-6236-630-5



9 789462 366305 >