

Illegaal gokken

DRS. H. KAMPS*

Over de omvang van het illegale gokwezen is weinig bekend. Slechts sporadisch zijn schattingen gedaan en die zijn met grote onzekerheidsmarges omgeven. Toch zijn er aanwijzingen dat de illegale sector in vergelijking met de legale sector omvangrijk is. In dit artikel komt de vraag aan de orde of de overheid in staat is door vergaande legalisering het illegale gokken te bestrijden. De conclusie is, dat afhankelijk van de kruiselingse elasticiteit tussen verwante spelsoorten in de legale en illegale sector, niet met legalisatie kan worden volstaan. De overheid zal tevens moeten zorgen voor een concurrerende legale sector. Ten slotte wordt een korte inventarisatie gegeven van de illegale markt voor enkele spelsoorten, waaruit naar voren komt dat het overheidsbeleid soms averechts heeft gewerkt.

Inleiding

De vrijheid van de consument speelt een belangrijke rol in de theorie van het consumentengedrag. Juist door een vrije keuze uit de veelheid aan goederen en diensten maximaliseert de consument – gegeven zijn budget, zijn nutsfunctie en de prijzenstructuur – zijn nut. De overheid heeft zich in principe niet met de keuze van de consument te bemoeien, omdat het individu rationeel te werk gaat en de uitkomst van zijn handelen optimaal is. Toch stuurt de overheid het consumentengedrag: indirect door via belastingheffing en subsidiëring de prijzenstructuur te veranderen, en direct door het keuzegedrag te onderwerpen aan ge- en verboden. Voor deze beïnvloeding kunnen goede gronden aanwezig zijn. De overheid beroept zich op het „(de)merit-good“-motief als de consument, naar haar inzicht, het belang van een bepaald goed over- of onderschat, en op externe effecten als er sprake is van voor- of nadelen van productie of consumptie aan derden die niet in de prijs tot uitdrukking komen.

Het „demerit-good“-motief is de belangrijkste overweging van de overheid om de gokmarkt aan voorschriften te onderwerpen: het ongebreidelde overgeven aan „speel- en spilzucht“ wordt geacht slecht voor de mens te zijn. Hoewel er uitzonderingen zijn – gokken op de beurs wordt juist aangemoedigd omdat het prettige externe effect van het vergroten van de beschikbaarheid van risicodragend kapitaal hier blijkbaar zwaarder weegt – heeft dit geleid tot een strakke regulering van de gokmarkt. In het geval van de loterijen is er sprake van een staatsmonopolie (Staatsloterijen). Bij de lotto, toto en het roulettespel is er een wettelijk monopolie in de particuliere sector dat aan overheids-toezicht is onderworpen (de Stichting de Nationale Sporttotalisator, die de lotto en toto organiseert, en de Nationale Stichting Casinospelen). Soms wordt zelfs van een algemeen verbod gebruik gemaakt, zoals, voorlopig althans, bij gelduitbetalende speelautomaten.

Marktkrachten, in dit geval consumentenvoorkeuren, laten zich echter niet gemakkelijk doorkruisen. Als de behoefte aan gokken groter is dan het aanbod van de legale markt, worden vluchtwegen gezocht. Het gevolg is dat ieder legaal segment van de gokmarkt zijn illegale tegenhanger kent. Er zijn illegale casino's, „golden-ten“-gelegenheden en uitbetalende speelautomaten en er worden bingo's en illegale loterijen met grote geldprijzen georganiseerd. Dit illegale circuit ondermijnt niet alleen het schone voornemen van de overheid om de goklust in te dammen, maar, erger nog, leidt ook tot externe effecten die in het legale circuit niet of in mindere mate aanwezig zijn: er zijn relaties met de misdaad, zwart geld, belastingontduiking, prostitutie en verslaving, terwijl iedere rechtsbescherming voor de speler ontbreekt.

Over de omvang van de Nederlandse illegale gokmarkt is weinig bekend – daar is zij illegaal voor – maar globale schattingen wijzen erop dat van het jaarlijkse totaalbedrag aan gokinzetten van f. 1 à 1,5 mrd., ongeveer f. 500 mln. in het illegale circuit wordt omgezet. De verhouding tussen het legale en illegale gokken zou daarmee aanzienlijk boven die in bij voorbeeld de VS

liggen. Een uit 1974 daterend onderzoek heeft aangetoond dat de illegale markt in verhouding tot de legale markt daar gering is: van de totale jaarlijkse gokinzetten van \$22,4 mrd. was \$5,1 mrd. illegaal. De schattingsfouten bij dit soort onderzoeken moeten serieus worden genomen, maar niettemin menen de onderzoekers te mogen concluderen: „By calculating the standard error of the estimate in order to allow for sampling variability, we conclude that it is highly unlikely that the 1974 illegal handle was greater than \$8 billion and virtually impossible that it was greater than \$10 billion“ 1).

Pleit dit nu voor een verdere legalisering van de gokmarkt, onder het motto „if you can't beat them, join them“, zoals in de VS is gedaan? De speel- en gokzucht kan immers toch niet worden beteugeld en door legalisering en reglementering van de gokmarkt kunnen de externe effecten van het illegale circuit worden beperkt, en wordt de illegale ondernemer de wind uit de zeilen genomen. Dat hoeft niet. Het veronderstelt dat, om het in economische termen uit te drukken, de kruiselingse elasticiteit tussen het legale en illegale marktsegment positief is: de vraag naar het illegale gokken neemt af na een „prijzverlaging“ (of legalisering van het spel) in het legale segment. De twee segmenten moeten dus concurrerend zijn. Is er sprake van „complementariteit“, dan neemt het illegale gokken juist toe als reactie op een prijsverlaging of introductie van het spel in de legale sector. Deze laatste situatie is niet ondenkbaar: de overheid stimuleert de goklust waardoor de totale gokmarkt (legaal en illegaal) wordt uitgebreid en er geen verschuiving optreedt in de verhouding tussen de marktsegmenten.

Twee deelmarkten

Het is niet goed mogelijk uitspraken over „de“ gokmarkt te doen; daarvoor is deze markt te heterogeen. Misschien kan een grove onderscheiding naar het hoofdmotief van deelname wat lijn in de veelheid van spelen brengen waaruit de gokmarkt bestaat. We komen dan tot een tweedeling van de markt.

Bij de eerste soort spelen is het belangrijkste motief van deelname de amusementswaarde van het spel. Het verlies komt voor de speler niet onverwacht, maar is ingecalculeerd: het wordt gezien als de prijs voor de amusementswaarde van het spelen in de vorm van spanning, sensatie, risico en de kans op winst. De aard van deze soort „goederen“ verschilt weinig van die van andere (luxe) goederen: de prijs van het goed (het ingecalculeerde verlies) wordt afgewogen tegen het gebodene. Schattingen van de elasticiteit van deze gokspelen leveren een elasticiteit op van – 1,59 2). Deze spelen zijn in meerderheid in de legale sfeer te

1) M. Kallick-Kaufmann, The micro and macro dimensions of gambling in the United States, *Journal of Social Issues*, jg. 35, nr. 3, 1979, blz. 19.

2) D. Suits, Gambling: a social problem? *Journal of Social Issues*, jg. 35, nr. 3, 1979, blz. 48 e.v.

vinden, maar er zijn uitzonderingen zoals het „sociale” bingo dat met een commercieel doel wordt georganiseerd en wellicht de uitbetalende speelautomaten en het „golden ten”-spel.

Het paternalistische „demerit-good”-motief voor overheids-ingrijpen gaat voor spelen met een amusementswaarde niet op. Door een verbod of limitering van de spelmogelijkheden werpt de overheid de „illegale” sector juist de mogelijkheid van een winstgevend exploitatie van de niet-bevredigde vraag in de schoot.

Bij de tweede soort spelen is het hoofdmotief van spelen het winst maken. Het amusementskarakter in de vorm van spanning enz. speelt wel een rol doch is van ondergeschikt belang. De overheidsreglementering uit hoofde van het „demerit-good”-motief is met name op dit segment gericht. De gokker moet tegen zich zelf in bescherming worden genomen omdat hij in de illusie verkeert op lange termijn een voordelig saldo tussen inleggelden en uitbetalingen te kunnen behalen. Hij speelt echter tegen de wet van de grote getallen en de logica van de kansrekening. Er is sprake van „de goedgelovigheid van de mens die mogelijkheid en waarschijnlijkheid met elkaar verward” 3). Zijn deelname aan het spel is niet uit rationele gronden te verklaren, maar moet in het psychologische vlak worden gezocht 4):

- het individu gelooft in de „wet der kleine getallen”. Hij meent dat de wet van de grote getallen ook opgaat voor kleine trekkingen. Na twee keer zwart zou b.v. twee keer rood moeten volgen;
- het mathematisch te verwachten verlies geldt voor de gemiddelde speler, en niet voor de individuele speler die het geluk aan zijn zijde heeft. Het geval van de individuele, incidentele geluksvogel wordt door de speler ten onrechte gegeneraliseerd.

Limiteren of legaliseren?

Zo kan, uitgaande van de tweedeling van de markt, een simpel schemaatje worden opgesteld dat als leidraad dient bij de discussie over legalisering en reglementering bij de bestrijding van het illegale circuit. De invulling van het matrixje is overigens voor discussie vatbaar.

	1. Legaal	2. Illegaal
1. Amusements- spelen	Casino Speelautomaten Gokken op paarden, op de baan	„Golden ten” Uitbetalende speelautomaten „Sociaal” bingo
2. Gokspelen	Staatsloterij Toto en lotto	Stadsloterij Commercieel bingo Gokken op paarden, buiten de baan

De segmenten van de matrix onderscheiden zich van elkaar door hun elasticiteiten. Zo blijkt uit onderzoek dat spelen met dezelfde psychologische kenmerken in het legale en illegale circuit (dus op de twee rijen van de matrix) vooral complementair zijn. Hybels concludeert: „People with an interest in one particular form of gambling, whether it be horses, sports, or numbers, tend to participate in any game, legal or illegal, that is related to that form” 5). Dit betekent dat b.v. introductie van een spel door de overheid in het legale segment, ook de vraag naar de illegale varianten ervan doet toenemen.

Er zijn echter verschillen in de (absolute) hoogte van de kruiselingse elasticiteit tussen de goederen die aan elkaar zijn verwant. Op de eerste rij van de matrix (de verwante amusementspelen) zal deze elasticiteit klein zijn. Ieder spel heeft immers zijn eigen kenmerken: het spelen met een speelautomaat in een gokhal geeft een ander soort bevrediging dan een bezoek aan het casino of aan de paardenrennen. De gokspelen daarentegen lijken wel meer op elkaar: het invullen van een lotto- of totofomulier of de aankoop van een staatslot zijn nauw verwante activiteiten. Voor de waarde van de kruiselingse elasticiteit betekent dit dat het verband tussen prijs- en hoeveelheidsveranderingen tussen gokspe-

len veel sterker is dan tussen de verwante amusementspelen.

Dit duidt erop dat de mogelijkheden voor het beleid om door middel van legalisering de illegale sector te bestrijden, gering zijn. Vooral op de gokmarkt is de kruiselingse elasticiteit tussen het legale en illegale circuit, zoals gezegd, sterk negatief: een prijsverlaging in het legale circuit leidt tot een vergroting van de gevraagde hoeveelheid in het (legale en) illegale circuit. De totale markt wordt verruimd en er vindt geen belangrijke verschuiving plaats van het illegale naar het legale circuit.

Toch is de overheid niet machteloos. De achtergrond van de negatieve waarde van de kruiselingse elasticiteit, die roet in het eten gooit, is dat de legale spelen niet concurrerend zijn met hun illegale varianten. Dit leidt ertoe dat legalisatie alleen nieuwe spelers aantrekt die nu wel een gokje willen wagen doch dat in het verleden nalieten omdat zij een afkeer van de illegale sector hadden. De „illegale” spelers blijven echter in hun sector omdat de winstgevendheid, service enz. hoger is en de uitbetaling sneller. Bovendien is er een overloop van de legale naar de illegale sector, omdat gokken van de overheid blijkbaar nu mag en het spelen in de illegale sector lucratiever is. Niet bij machte om met de illegale sector te concurreren, heeft de overheid door legalisatie juist de gokmarkt vergroot.

Misschien is daarom een beter alternatief om het „demerit-good”-motief voor interventie te laten vervallen: de vraag laat zich niet controleren, vindt een uitweg in de illegaliteit en wordt juist gestimuleerd door de introductie van een niet-concurrerende overheidsvariant van een gokspel. Bovendien heeft dit motief in de loop der tijd iets tweeslachtigs gekregen: gokken mag niet en is slecht voor de mens, maar is een stuk beter als het bij de overheid gebeurt. De aandacht van de overheid kan beter gericht zijn op de bestrijding van de *externe effecten* van het illegale circuit, door in concurrentie te treden met de illegale sector: de staat dus als „godfather”. Legaliseren moet, in deze visie, worden verbonden met concurreren. Zoals uit de volgende paragraaf blijkt, ontbreekt het de legale gokspelen doorgaans aan concurrentiekracht ten opzichte van hun illegale tegenhangers.

De mogelijkheden om de illegale „amusements”-sector te bestrijden, zijn groter. De (absolute) waarde van de kruiselingse elasticiteit tussen het legale en illegale circuit is immers kleiner, zodat de markt niet sterk zal worden vergroot als de overheid in concurrentie treedt met de illegale sector. Bovendien is een vergroting van de markt minder bezwaarlijk omdat hier sprake is van een „gewoon” luxegoed: het „demerit-good”-motief om het aanbod en de vraag te limiteren, is hier niet op zijn plaats. Limitering van het aanbod werkt zelfs averechts, omdat het de illegale sector de mogelijkheid biedt monopoliewinsten te maken. Dit pleit voor een legalisatie van de spelen waarbij het gokken zelf een ondergeschikte rol speelt. Wel is reglementering in deze sector geboden omdat de „sjoemelruimte” in deze sector groot is: een draaitafel of een speelautomaat kan, althans voor de speler, verkeerd worden afgesteld.

De stand van zaken

Hoe is nu de stand van zaken met betrekking tot het illegale spelen in Nederland? Zoals geconstateerd, lijkt de verhouding tussen het legale en illegale gokken ongunstig te zijn (naar schatting 50% van de totale gokmarkt is illegaal), maar de variëteit per spelsoort is groot.

Bingo

De Wet op de kansspelen onderwerpt het bingo aan strikte voorschriften. Zo stelt de wet dat de maximumprijs niet meer dan f. 1.500 mag bedragen, en dat spelen slechts door verenigingen met een charitatief doel mogen worden georganiseerd. In de praktijk wordt hiermee de hand gelicht. De prijsbepaling wordt ontdoken door b.v. aan het inleveren van een gewonnen fles wijn wel een erg hoog statiegeld te verbinden en zogenaamde „bingomasters” weten zonder problemen verenigingen te vinden die, tegen een financiële vergoeding, hun naam willen lenen aan een

3) De uitspraak is van Pierre Coste, aangehaald door L. Rozijn en J.H. Weeda, De Nederlandse Staatsloterij, *ESB*, 22/29 december 1982, blz. 1352.

4) W.A. Wagenaar en G. Keren, *Gokken, de lol van het verliezen, Psychologie*, november 1983.

5) J.H. Hybels, The import of legalisation on illegal gambling participation, *Journal of Social Issues*, jg. 35, nr. 3, 1979, blz. 35.

bingo-bijeenkomst.

Schattingen van de omvang van het „bingo-circuit” zijn uiteraard met grote onzekerheden omgeven, maar het lijkt erop dat rond 1981-1982 het commerciële bingo zijn hoogtepunt heeft bereikt. Een schatting van de omvang van de Rotterdamse bingo-markt in 1981, gebaseerd op de verkoopcijfers van een handelaar in bingo-attributen, bedraagt f. 15 mln. 6).

Een onderzoek naar het Engelse bingo heeft uitgewezen dat de meerderheid van de deelnemers aan het bingo overwegend uit sociale motieven speelt 7). In Nederland dreigt het bingo echter uit te groeien tot, zoals een politiefunctionaris het uitdrukte, een „keihard miljoenenbedrijf”. Het is de vraag of de limitering van het aanbod door de overheid daar niet debet aan is geweest; de te strikte reglementering heeft monopoliepraktijken van de illegale sector in de hand gewerkt. Misschien kan de Engelse ervaring model staan. Legalisering, gecombineerd met strikte controle van overheidswege, heeft er daar toe geleid dat de deelnemerskosten laag zijn. Al zijn er uitwassen, het zijn vooral de horeca-opbrengsten die tot het (geringe) positieve resultaat van de bingo-instellingen hebben bijgedragen.

In contrast met dit „sociale” bingo staat de recente opbloei van bingospelen in de Engelse boulevardbladen, die elkaar met dit spel proberen de loef af te steken. Het amusementskarakter van deelname is bij deze vorm geheel verdwenen. De kranten worden gekocht als een goedkoop lot, met op de achterkant wat actuele informatie. Het blad *The Sun* heeft b.v. in korte tijd meer dan £7 mln. aan prijzengeld uitbetaald. De oplage steeg hierdoor aanvankelijk met 200.000 exemplaren. Erg duurzaam bleek de stijging van de oplage niet te zijn: na korte tijd volgden 100.000 opzeggingen 8).

Casino's en „Golden ten”

De overheid heeft onder strenge voorwaarden de exploitatie van casino's aan de particuliere sector overgelaten. Er is sprake van een wettelijk monopolie dat aan de Nationale Stichting Casinospelen (NSC) is gegund. Het blijkt dat er een grote belangstelling voor het roulettespel bestaat, waarin de NSC slechts vertraagd kan voorzien. Wel is na langdurig onderhandelen inmiddels toestemming verleend om het aantal vestigingen van drie (Zandvoort, Scheveningen en Valkenburg) tot acht uit te breiden (met Breda, Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Nijmegen). De eerste nieuwe vestiging wordt volgens planning echter pas in 1987 geopend (Breda).

De achtergrond van het uitbreiden van het aantal vestigingen is de aanwezigheid van illegale casino's, vooral in de grote steden. Het aanbinden van de concurrentie lijkt een betere methode dan het plegen van invallen in illegale vestigingen. De praktijk leert dat de inbeslagneming van de speelapparatuur doorgaans meer tijd vergt dan het heropenen van een vestiging. Daarbij speelt het probleem van de bewijslast (Wordt inderdaad om geld gespeeld? Is de bijeenkomst besloten?), en het arbeidsintensieve karakter van politie-invallen. Door de trage reactie van het legale aanbod op de vraag, blijven de illegale vestigingen echter floreren. Deze tendens wordt nog versterkt doordat de voorwaarden waaronder wordt gespeeld in de illegale sector aantrekkelijk lijken. Bij aankoop van de eerste f. 100 aan fiches worden extra fiches ter waarde van f. 50 uitgekeerd; na verlies van de inzet wordt 10% in de vorm van fiches geretourneerd om daarmee alsnog te proberen de kansen ten goede te laten keren (de „speelkat”); na (waarschijnlijk) verlies van de „speelkat” wordt nogmaals 10% van de inzet teruggegeven (de „thuiskat”) en het eten en drinken is gratis 9). Daar staat tegenover dat de uitkering bij winst op een vol nummer 34 en op twee nummers 16 maal de inzet bedraagt in plaats van respectievelijk 35 en 17. Als de overheid de illegale sector wil bestrijden, dan zal zij zich van deze afwijkende speelvoorwaarden van „de illegalen” bewust moeten zijn. Zoals is geconstateerd in het vorige hoofdstuk, is de legalisatie niet voldoende maar dient de legale sector ook concurrerend te zijn, anders werkt legalisatie averechts.

Een aan roulette verwant spel is „golden ten”. In plaats van een draaiende cilinder is sprake van een schijf waarin het balletje met de hand wordt geworpen. Dit verschil biedt de mogelijkheid om de voorschriften van de Wet op de kansspelen te ontwijken. Een speler zou namelijk op grond van zijn ervaring met redelijke nauwkeurigheid kunnen vaststellen waar het balletje terecht komt. Is dit het geval, dan is „golden ten” een behendigheids spel dat niet onder de reglementering van de Wet op de kansspelen valt. Daar ziet het echter niet naar uit. Het lijkt erop

dat het spel in de ogen van de wetgever een gokspel en dus illegaal is.

„Golden ten” mag zich in een grote belangstelling verheugen. Naar schatting bedraagt het aantal illegale clubs meer dan 100. Vooral in Noord-Limburg en Brabant is de interesse groot. Wordt daarbij bedacht dat de investeringen in deze sector omvangrijk zijn (een installatie kost f. 10.000 à f. 15.000 en er moet met minimaal vijf man personeel worden gewerkt), en riskant (i.v.m. inbeslagneming), dan wijst het niettemin grote aantal clubs erop dat het aantal bezoeken aan deze illegale gelegenheden aanzienlijk moet zijn.

Speelautomaten

Illegaal zijn op dit moment speelautomaten die direct of indirect geld uitbetalen. De wettekst is hier een dode letter: in veel cafés en speelhallen wordt met de voorschriften de hand gelicht. Van belang is dat er een wijziging van de wet op komst is die enerzijds aansluit bij de realiteit van de dag en uitbetaling legaliseert en anderzijds strikte voorschriften invoert waaraan speelautomaten moeten voldoen. Zo is keuring van de machines door de Dienst voor het IJkwezen een voorwaarde, moet een spelletje minimaal 3 seconden duren, mag een spel niet meer dan f. 0,25 kosten en moet de machine zo zijn afgesteld dat minimaal 60% van de inzet wordt uitbetaald en de speler niet meer dan f. 50 per uur kan verliezen of winnen. In het geval van speelautomaten heeft de wetgever dus gekozen voor legalisatie en reglementering en niet voor nog strakkere verbodsbepalingen op speelautomaten (voor 1970 bestond er b.v. ook een verbod op z.g. „vrije spelen”). Daarmee wordt de „sjoemelruimte” van de exploitant verkleind en neemt de rechtsbescherming van de consument toe.

Loterijen en toto

De Stichting de Nationale Sporttotalisator, die de lotto en de toto organiseert, heeft, vooral in de grote steden, met een geduchte illegale concurrent te maken. De illegale lotto gebruikt de getallen die 's zondags op het scherm verschijnen. De getrokken getallen zijn de basis voor de uitbetaling van de illegale lotto. De uitkering in het illegale circuit is echter vele malen hoger dan in het legale circuit. Met drie goed voorspelde getallen bedraagt de uitkering 250 maal de inzet, met vier goed 800 maal de inzet. Bovendien wordt de prijs direct uitbetaald.

De schattingen van de omzet van de illegale lotto lopen in de miljoenen. Een onlangs in Den Haag opgerolde illegale lotto bleek b.v. een weekomzet van f. 50.000 te hebben 10).

Bestrijding van dit illegale circuit zal geen eenvoudige zaak zijn. Het lijkt erop dat hier het in het vorige hoofdstuk gestelde opgaat: een legalisatie van het gokspel die niet gecombineerd gaat met een concurrerende legale sector die verhoogt juist de markt waarvan het illegale circuit het meest profiteert.

Conclusie

De Wet op de kansspelen is bedoeld om de speelzucht te beteugelen, maar slaagt daarin maar ten dele. De illegale sector is en blijft in verhouding tot de legale sector omvangrijk. Dat komt misschien deels doordat de wet alleen een juridisch onderscheid maakt tussen behendigheids spelen die niet onder de reglementering vallen en kansspelen die daar wel onder vallen. Beter zou het zijn een wat economischer invalshoek te kiezen en per spel schattingen te doen naar de elasticiteit tussen het legale en illegale circuit. Misschien wordt dan voorkomen dat de overheid de illegale gokmarkt juist stimuleert in plaats van afroemt. Het beleid zou aan effectiviteit winnen als werd ingezien dat alleen een concurrerende legale sector, in handen van de overheid of de particuliere sector, in staat is de illegale sector en daarmee de nadelige externe effecten van deze sector, afdoende te bestrijden.

Hans Kamps

6) H. Wanders, Bingo, van onschuldig volksvermaak naar keihard miljoenenbedrijf, *Algemeen Politieblad*, nr. 13, 26 juni 1982.

7) R. Dixey en M. Talbot, *Women, leisure and bingo*, Trinity and All Saints' College, Leeds, 1982.

8) *Trouw*, 23 augustus 1984 en *de Volkskrant*, 23 augustus 1984.

9) F.Y.M. van Strien, Mogelijkheden te over voor het illegale gokje, *Algemeen Politieblad*, nr. 20, 2 oktober 1982.

10) *de Volkskrant*, 17 april 1984.