



Kansspelautoriteit

Marktscan

Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013

Versie 1.0

Datum
Status

16 oktober 2014

Vastgesteld in raad van bestuur, 7 oktober 2014

Colofon

Afzendgegevens

Kansspelautoriteit

Wijnhaven 24
2511 GA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl
T 070 302 1300
F 070 302 1399
info@kansspelautoriteit.nl
Kansspelautoriteit

Contactpersoon

Auteurs

Inhoud

Colofon - 3
Vooraf - 7
Managementsamenvatting - 8
Inleiding - 11

1 Institutioneel kader - 13

1.1	Inleiding - 13
1.2	Wet- en regelgeving - 13
1.2.1	Wet op de kansspelen - 13
1.2.2	Kansspelenbesluit - 14
1.2.3	Gerelateerde wet- en regelgeving - 14
1.2.4	Zelfregulering - 16
1.2.5	Europeesrechtelijke aspecten - 16
1.3	Voorgenomen beleid - 16
1.3.1	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA) - 16
1.3.2	Overige beleidsvoornemens - 17
1.4	Verantwoordelijke instanties - 18
1.4.1	Kansspelautoriteit - 18
1.4.2	Ministerie van Veiligheid en Justitie - 20

2 Publieke belangen - 21

2.1	Inleiding - 21
2.2	Voorkomen van kansspelverslaving - 21
2.2.1	Afbakening - 22
2.2.2	Probleemspelers en verslaving in Nederland - 22
2.2.3	Risicofactoren - 25
2.2.4	Waarborging van het publieke belang - 28
2.3	Consumentenbescherming - 29
2.3.1	Inleiding - 29
2.3.2	Waarborging van het publieke belang - 29
2.4	Tegengaan van fraude en overige criminaliteit - 30
2.4.1	Illegaal aanbod - 30
2.4.2	Criminaliteit - 32
2.5	Kanalisisatie als strategie voor behartiging publieke belangen - 33
2.5.1	Inleiding - 33
2.5.2	Indicatoren voor een passend en attractief aanbod - 33

3 Overzicht kansspelmarkt - 37

3.1	Indeling in sectoren en segmenten - 37
3.2	Omvang kansspelmarkt - 38

4 Loterijen - 39

4.1	Wet- en regelgeving - 39
4.1.1	Inleiding - 39
4.1.2	Staatsloterij - 40
4.1.3	Goededoelenloterijen - 41
4.1.4	Lottospelen - 41
4.1.5	Instantloterij - 42
4.2	Marktstructuur - 42
4.2.1	Omvang van het aanbod - 42
4.2.2	Concentratie - 44

- 4.2.3 Kostenstructuur - 44
- 4.2.4 Productvariatie - 47
- 4.3 Publieke belangen - 48
- 4.3.1 Preventie van kansspelverslaving - 48
- 4.3.2 Consumentenbescherming - 49
- 4.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit - 50

5 Sportweddenschappen - 51

- 5.1 Wet- en regelgeving - 51
- 5.1.1 Inleiding - 51
- 5.1.2 Sportprijsvragen - 51
- 5.1.3 Totalisator - 52
- 5.2 Marktstructuur - 52
- 5.2.1 Omvang en spreiding van het aanbod - 52
- 5.2.2 Kostenstructuur - 54
- 5.2.3 Productvariatie - 57
- 5.3 Publieke belangen - 58
- 5.3.1 Preventie van kansspelverslaving - 58
- 5.3.2 Consumentenbescherming - 59
- 5.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit - 59

6 Casinospelen - 61

- 6.1 Wet- en regelgeving - 61
- 6.1.1 Holland Casino - 61
- 6.2 Marktstructuur - 62
- 6.2.1 Omvang en spreiding van het aanbod - 62
- 6.2.2 Concentratie - 64
- 6.2.3 Kostenstructuur - 65
- 6.2.4 Productvariatie - 65
- 6.3 Publieke belangen - 66
- 6.3.1 Preventie van kansspelverslaving - 66
- 6.3.2 Consumentenbescherming - 68
- 6.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit - 68

7 Kansspelautomaten - 71

- 7.1 Wet- en regelgeving - 71
- 7.1.1 Inleiding - 71
- 7.1.2 Vergunningen - 71
- 7.1.3 Eisen aan het spel - 73
- 7.1.4 Eisen aan de opstellocatie - 73
- 7.2 Marktstructuur - 74
- 7.2.1 Omvang en spreiding van het aanbod - 74
- 7.2.2 Concentratie - 77
- 7.2.3 Kostenstructuur - 79
- 7.2.4 Productvariatie - 80
- 7.3 Publieke belangen - 80
- 7.3.1 Preventie van kansspelverslaving - 80
- 7.3.2 Consumentenbescherming - 81
- 7.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit - 82

8 Bronnenlijst - 83

Vooraf

Voor u ligt de marktscan 'Analyse van de Nederlandse Kansspelmarkt 2013', die de huidige stand van zaken op de markt weergeeft. Dit is de eerste keer dat de Kansspelautoriteit een dergelijke marktscan uitbrengt.¹ Voor de Kansspelautoriteit zijn marktscans een middel om haar toezicht op kansspelmarkt te toetsen, te voeden, of waar nodig aan te passen. Door de ontwikkelingen op de kansspelmarkt regelmatig in beeld te brengen, geeft de Kansspelautoriteit op een gestructureerde manier invulling aan haar regulerings- en toezichttaken.

De analyses zijn zoveel mogelijk weergegeven in figuren en tabellen met daarbij een feitelijke toelichting. De analyses hebben betrekking op de publieke belangen die de Kansspelautoriteit behartigt: a) voorkomen van kansspelverslaving, b) beschermen van consumenten en c) tegengaan van fraude en overige criminaliteit. De marktscan bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten.

Gelet op het feit dat de parlementaire behandeling van het ingediende wetsvoorstel Kansspelen op afstand nog moet plaatsvinden, heeft de Kansspelautoriteit zich in deze marktscan beperkt tot een analyse van de huidige vergunde (fysieke) kansspelmarkt.

De Kansspelautoriteit bedankt iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van deze marktscan.

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

J.J.H. Suyver
Voorzitter

¹ De wettelijke aanduiding is "kansspelautoriteit" zonder hoofdletter. Voor de leesbaarheid hanteren we in deze marktscan de organisatiennaam "Kansspelautoriteit" met hoofdletter.

Managementsamenvatting

De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen. De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een attractief, veilig en verantwoord kansspelaanbod.

Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan deze opdracht, maakt de Kansspelautoriteit onder meer gebruik van marktscans. Een marktscan geeft op systematische wijze een beeld van de stand van zaken op een bepaalde markt of een gedeelte van die markt. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de scan weer hoe het staat met de publieke belangen 'preventie van kansspelverslaving', 'beschermen van consumenten' en het 'tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Op basis van de uitkomsten kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringstaken inzet.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van de marktscan samengevat.

Publieke belangen

Voorkomen van kansspelverslaving

Er zijn 8,7 miljoen mensen in Nederland die deelnemen aan kansspelen. Een klein deel vertoont problematisch speelgedrag. Naar schatting zijn er ruim 90 duizend risicospelers en ongeveer 20 duizend probleemspelers. In de geestelijke gezondheidszorg worden jaarlijks ongeveer 2.500 mensen met een primaire diagnose kansspelverslaving behandeld; In totaal hebben 5.100 personen een primaire of secundaire diagnose kansspelverslaving. Wel is er over de periode 2009-2013 sprake van een licht dalende trend: jaarlijks neemt het aantal behandelde kansspelverslaafden in de GGZ met ruim 4% af.

Bij volwassenen komt kansspelverslaving echter veel minder vaak voor dan verslaving aan middelen zoals alcohol (15x vaker), cannabis (5x) en cocaïne (3x). Dit geldt in versterkte mate ook voor kansspelverslaving onder jongeren: met name cannabisverslaving komt daar ruim honderdmaal vaker voor dan kansspelverslaving.

Beschermen van consumenten

Op de kansspelmarkt worden producten aangeboden die voor consumenten moeilijk te doorgronden kunnen zijn, zelfs al zijn aanbieders van kansspelen verplicht om de statistische kans op het winnen van een prijs te publiceren. Daarnaast heeft een deel van de consumenten geen goed beeld van de mogelijke negatieve gevolgen van deelname aan kansspelen. Speerpunten van toezicht zijn daarom het vergroten van de transparantie over kansspelproducten en hun eigenschappen, het beschermen van kwetsbare groepen, en meer in het algemeen het beschermen van privacy en het hanteren van reclamerichtlijnen.

Tegengaan fraude en overige criminaliteit

De totale omzet (inleg) in de illegale markt voor fysieke kansspelen bedraagt naar schatting van een onderzoek van Regioplan uit 2009 ongeveer € 243 miljoen per jaar; het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) bedraagt € 87 miljoen per jaar.

Dit is minder dan 4% van de legaal vergunde fysieke kansspelmarkt. In 2013 ontving de Kansspelautoriteit 260 meldingen over illegale kansspelen.

Het eerdergenoemde onderzoek van Regioplan (2009) omvatte ook een inschatting van de omvang van illegale online kansspelen. De totale inzet was naar schatting € 181 miljoen en dat leverde de exploitanten naar schatting € 66 miljoen op (bruto spelresultaat); dat is minder dan 3% van de omvang van de legaal vergunde fysieke kansspelmarkt.

Overzicht kansspelmarkt

Indeling in sectoren en segmenten

In deze marktscan bekijken we de kansspelmarkt vanuit het perspectief van de consument. Dat betekent dat in hoofdstukindeling en de verschillende analyses de verschillende vergunningen en vergunninghouders niet als primaire leidraad fungeren. In plaats daarvan groeperen we kansspelen die voor de consument wat betreft productkenmerken, spelkarakteristieken en perceptie van spelers sterke overeenkomsten vertonen.

Het hoogste aggregatieniveau van vergelijkbare kansspelen duiden we aan als sectoren, met daarbinnen een onderscheid naar segmenten. De onderscheiden sectoren (segmenten) zijn de loterijen (prijzenloterijen, goededoelenloterijen, lottospelen en instantloterij), de sportwedenschappen (sportprijsvragen en de totalisator), casinospelen (tafelspelen) en speelautomaten (casino-automaten, speelhalautomaten en horeca-automaten).

Omvang kansspelmarkt

Van casinospelen en speelautomaten is de omzet (inleg) niet goed te bepalen, en is alleen het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) inzichtelijk. In deze marktscan hanteren we daarom het bruto spelresultaat als maatstaf voor de financiële omvang van de kansspelmarkt. In 2013 was het bruto spelresultaat in de totale kansspelmarkt € 2,3 miljard. De grootste sectoren vormen de loterijen (46%) en de speelautomaten (43%); casinospelen (9%) en sportwedenschappen (3%) zijn kleiner van omvang.

Loterijen

De totale omzet (inleg) in de vergunde loterijen was in 2013 € 1,9 miljard. De Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V heeft qua omzet het grootste marktaandeel (44%). De vergunninghouder met de grootste omzet is de Staatsloterij (41%). De Lotto heeft een omzetaandeel van 13% in 2013. De Samenwerkende non-profit Loterijen zijn relatief het kleinst met gezamenlijk een aandeel van 1%.

Voor loterijen geldt dat vergunninghouders consumenten dienen te informeren over de voorwaarden bij deelname via abonnementen. Deelname via abonnementen komt bij andere kansspelen niet voor. In 2013 heeft de Kansspelautoriteit 98 klachten behandeld die betrekking hadden op vergunninghouders van loterijen.

Sportwedenschappen

In 2013 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportwedenschappen (De Lotto en Runnerz) € 77 miljoen. De ontwikkeling van de

omzet van beide vergunninghouders is tegengesteld. Bij Runnerz daalt de omzet van € 39 miljoen in 2005 tot € 23 miljoen in 2013 (prijsspeil 2013). Bij de Toto stijgt de omzet juist van € 26 miljoen in 2005 tot € 54 miljoen in 2013 (prijsspeil 2013).

Bij de sportwedenschappen bestaat het risico op matchfixing. Recent literatuur- en enquêteonderzoek concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is, maar wel voorkomt (Spapens & Olfers, 2013). Matchfixing hoeft niet per se kansspel gerelateerd te zijn. De respondenten gaven aan dat dit in de meeste gevallen ook niet het geval was.

Casinospelen

Tussen 2005-2013 daalt het bruto spelresultaat voor casinospelen van € 322 miljoen naar € 209 miljoen (prijzen 2013). Vooral tussen 2007-2010 is de daling groot. De daling van het bruto spelresultaat lijkt samen te vallen met de financiële crisis. Holland Casino heeft in totaal 14 verschillende vestigingen. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het half uur een casino binnen bereik. Ruim 90% van de bevolking woont binnen een uur van een casinovestiging.

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van casinospelen heeft Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelverslaving: het Preventie Beleid Kansspelen. In 2013 werd met 2,2% bezoekers een preventief gesprek gevoerd. Ruim 0,7% bezoekers krijgt te maken met een bezoekbeperking of een entreeverbod. Dit percentage is min of meer stabiel in de tijd.

Speelautomaten

Het bruto spelresultaat in de speelautomatensector was in 2013 bijna € 1 miljard. Hiervan kwam € 243 miljoen ten goede aan Holland Casino en € 743 miljoen aan de verschillende speelhallen en horecagelegenheden.

Eind 2013 waren er in Nederland in totaal 38.006 kansspelautomaten in gebruik. In speelhallen kan één automaat plaats bieden aan meerdere spelers tegelijk. Bijna de helft van de spelersplaatsen bevindt zich in speelhallen (49%) en 38% is te vinden in de horeca. Casino's zijn goed voor 14% van de spelersplaatsen.

Ongeveer 16% van de bevolking kan binnen 6 minuten een speelhal bereiken. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het kwartier een speelhal binnen bereik, ruim 40% twee speelhallen en ruim 30% zelfs drie.

Inleiding

Aanleiding

De Kansspelautoriteit (Kansspelautoriteit) is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.² De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.³ De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een attractief, veilig en verantwoord kansspelaanbod.

Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan deze opdracht, maakt de Kansspelautoriteit onder meer gebruik van marktscans. Een marktscan geeft op systematische wijze een beeld van de stand van zaken op een bepaalde markt of een gedeelte van die markt. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de scan aan hoe het staat met de publieke belangen 'preventie van kansspelverslaving', 'beschermen van consumenten' en het 'tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Op basis van de uitkomsten kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringsstaken inzet.

Totstandkoming marktscan

Om te komen tot een marktscan, maakt de Kansspelautoriteit keuzes over:

- het samennemen van kansspelproducten;
- welke geografische gebieden bekeken worden;
- welke informatie over de betreffende markt nodig is;
- waar en hoe die informatie verzameld wordt.

Op basis van deze keuzen is het mogelijk om het beeld van een markt te schetsen. Aan de hand van diverse indicatoren schetst de Kansspelautoriteit een globaal beeld van de markt. Deze indicatoren betreffen de marktstructuur, het marktgedrag, de marktuitskomsten en de mate van (in)transparantie. Omdat het om een momentopname gaat, moet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld jaarlijks) een nieuw beeld worden gecreëerd. Indien een markt niet naar wens werkt is nader onderzoek nodig om te bepalen welke maatregelen nodig zijn.

Focus en afbakening

Deze marktscan omvat het jaar 2013, met op onderdelen een trendmatig overzicht van voorafgaande jaren. De analyses in de marktscan berusten op de meest recente openbare bronnen zoals gegevens in de jaarverslagen van vergunninghouders. Voor wat betreft de financiële gegevens van vergunninghouders betreft het cijfers uit het laatste afgeronde boekjaar, 2013. Op een aantal onderdelen hebben sommige vergunninghouders nog aanvullende informatie aan de Kansspelautoriteit geleverd.

De meeste analyses zijn op het niveau van vergunninghouders, behalve waar deze onderdeel maken van werkmaatschappijen of andere entiteiten met zeggenschap over de afzonderlijke vergunninghouders. Naast economische gegevens over kansspelen bevat deze marktscan ook enig cijfermateriaal over de prevalentie van onder andere kansspelverslaving en illegale praktijken, alsmede een beschrijving van preventie maatregelen.

² Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2

³ Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 3

De marktscan bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten. Gelet op het feit dat de parlementaire behandeling van het ingediende wetsvoorstel Kansspelen op afstand nog moet plaatsvinden, heeft de Kansspelautoriteit zich in deze marktscan beperkt tot een analyse van de huidige vergunde (fysieke) kansspelmarkten.

Proces

Tot slot heeft de Kansspelautoriteit in september 2014 een concept-versie geconsulteerd met haar stakeholders (grote vergunninghouders en enkele overheidsinstanties) voor een controle op eventuele onduidelijkheden en onnauwkeurigheden. De consultatiereacties zijn voor het merendeel verwerkt in de voorliggende marktscan. Eventuele overblijvende tekortkomingen zijn voor rekening van de Kansspelautoriteit.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van de marktscan wordt de huidige de wet- en regelgeving op het gebied van kansspelen in vogelvlucht behandeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de publieke belangen die ten grondslag liggen aan het kansspelbeleid, inclusief bij behorend cijfermateriaal. Hoofdstuk 3 biedt een totaaloverzicht van de omvang en samenstelling van de Nederlandse kansspelmarkt. Tot slot bieden hoofdstukken 4 tot en met 7 de meest recente stand van de markt voor respectievelijk loterijen, sportwedenschappen, casinospelen en kansspelautomaten.

1 Institutioneel kader

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland. Achtereenvolgens komen de bestaande regelgeving, actuele wetsvoorstellen en beleidsvoornemens en de verantwoordelijke instanties aan bod. In hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt meer in detail ingegaan op regelgeving die specifiek betrekking heeft op de verschillende soorten kansspelen, te weten loterijen, sportprijzsvragen, casinospelen en speelautomaten.

1.2 Wet- en regelgeving

1.2.1 *Wet op de kansspelen*

De markt voor kansspelen in Nederland is sinds december 1964 gereguleerd middels de Wet op de kansspelen (Wok), met drie hoofddoelen:

- preventie van kansspelverslaving,
- beschermen van consumenten,
- tegengaan van fraude en overige criminaliteit.

In de Wok staan bepalingen omtrent afdrachten aan de staat, aan goede doelen en aan sport (meer hierover volgt in hoofdstukken 3 t/m 7), maar deze worden niet tot de hoofddoelen van het kansspelbeleid gerekend. De bijdragen die via kansspelen worden geleverd aan de maatschappij, worden beschouwd als neveneffecten van het kansspelbeleid. Alleen voor speelautomaten (titel VA Wok) geldt dat de rendabele exploitatie als beleidsdoel wordt gezien, omdat dit illegaal aanbod zou voorkomen.

Sleutelbepaling van de Wok is artikel 1, dat een basisverbod bevat op het zonder vergunning aanbieden van kansspelen aan het Nederlandse publiek. Het aanbieden van kansspelen is gedefinieerd als “gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen”. Dit verbod geldt niet voor speelautomaten, waarvoor een apart stelsel van verbodsbepalingen en vergunningen geldt.

Vergunningen voor kansspelen

Voor het legaal aanbieden van kansspelen anders dan speelautomaten bevat de Wok verschillende vergunningstelsels voor loterijen, sportwedenschappen, de totalisator en casinospelen. Sommige stelsels zijn wettelijke monopolies, in de zin dat de wet maar één vergunning per stelsel toestaat. Een vergunning kan wel op verschillende stelsels tegelijk berusten, en één aanbieder kan verschillende vergunningen tegelijk hebben. Twee kansspelvergunningen, die voor de staatsloterij en de casino's, zijn voor onbepaalde tijd verleend. De andere meerjarige kansspelvergunningen worden voor een bepaalde periode verleend. Die periode bedraagt op het moment twee jaar. In hoofdstukken 4 tot en met 6 volgt meer gedetailleerde informatie over de vergunningstelsels en de daaronder verleende vergunningen.

Voor speelautomaten geldt een ander systeem. Om een speelautomaat legaal aan te bieden, zijn drie verschillende vergunningen nodig: een aanwezigheidsvergunning

van de gemeente en een exploitatievergunning en modeltoelating van de Kansspelautoriteit. Meer hierover volgt in hoofdstuk 7.

Overige bepalingen

De Wok verplicht vergunninghouders om maatregelen en voorzieningen te treffen tegen kansspelverslaving. Bovendien dient op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm gegeven te worden aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij gewaakt wordt voor onmatige deelneming. Onder zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan dat wervings- en reclameactiviteiten niet misleidend zijn en dat bij deze activiteiten:

- gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen,
- aangegeven wordt wat de statistische kans is op het winnen van een prijs, en
- aangegeven wordt of er sprake is van eenmalige deelneming dan wel doorlopende deelneming tot wederopzegging.

1.2.2 Kansspelenbesluit

Het Kansspelenbesluit is sinds 1964 van kracht en bevat een (nadere) omschrijving van de voorwaarden en kosten voor het aanvragen van kansspelvergunningen (op basis van artikel 3 Wok). Het besluit bevat voorschriften voor deze vergunningen zoals de afdracht- en provisiepercentages, de te voeren administratie, rekening en verantwoording. Daarnaast zijn in het besluit bepalingen opgenomen met betrekking tot de methode van de prijsbepaling, de aanwezigheid van een notaris en de vergoeding voor de aanvraag van de vergunning.

1.2.3 Gerelateerde wet- en regelgeving

Wet op de kansspelbelasting

De Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) bepaalt de belastingplicht bij gewonnen prijzen of premies van kansspelen, de eventuele vrijstellingen, het belastingtarief en de wijze van heffing. Op grond van de Wet KSB dienen marktpartijen een belasting te betalen (Wet KSB, artikel 1). Aanbieders van casinospelen, kansspelautomaten en "kansspelen welke via het internet worden gespeeld" betalen 29% belasting. Deelnemers aan deze vormen van kansspelen betalen geen kansspelbelasting of premies. Deelnemers aan loterijen en sportwedenschappen betalen 29% belasting over gewonnen prijzen vanaf € 454 (Wet KSB, artikel 4). Aanbieders van loterijen en sportwedenschappen kunnen er ook voor kiezen om deze belasting voor hun rekening te nemen (Wet KSB, artikel 5 lid 2).

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

De Wwft is sinds 2008 van kracht en moet voorkomen dat instellingen betrokken raken bij het witwassen van geld en financiering van terrorisme. De Nederlandsche Bank (DNB) is de toezichthouder voor Holland Casino in het kader van deze Wet. De regering is voornemens om het Wwft toezicht op de kansspelen (inclusief Holland Casino) per 1 januari 2016 onder te brengen bij Kansspelautoriteit.

Casino's zijn in het kader van deze wet (Uitvoeringsbesluit wet Wwft 2008, Bijlage indicatorenlijst I en IID) verplicht de autoriteiten (de Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland⁴) in te lichten bij:

⁴ FIU-Nederland is in januari 2006 ontstaan uit het samengaan van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie inzake de Wet MOT (BLOM).

- het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15.000 of meer;
- girale transacties van € 15.000 of meer;
- verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15.000 of meer tegen inlevering van cheques of buitenlandse valuta;
- Transacties waarbij de meldingsplichtige aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

Besluit/regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 4a van de Wok legt vergunninghouders bepaalde verplichtingen op met betrekking tot het voorkomen van verslaving en het zorgvuldig en evenwichtig vormgeven van wervings- en reclameactiviteiten. Deze verplichtingen zijn nader ingevuld via het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de daarop berustende Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Beide gelden sinds 1 juli 2013. De belangrijkste elementen zijn de volgende:

- Een verbod op wervings- en reclameactiviteiten gericht op kwetsbare groepen; hieronder vallen in elk geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, en voor casino's en speelhallen tevens jongvolwassenen (tussen 18 en 24 jaar);
- Een verbod op sommige vormen van reclame, zoals reclame van horecagelegenheden voor hun kansspelautomaten, agressieve en misleidende reclame, huis-aan-huisbezoeken (behalve voor goededoelenloterijen), en Tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 uur;
- Een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten;
- Minimumeisen aan de informatievoorziening aan de consument, onder andere de kenmerken van het betreffende kansspel, winstbepaling, prijzen, inhouding van kansspelbelasting, deelnamekosten, privacyaspecten, en opzeggen van abonnementen (vergunninghouders zijn onder meer verplicht op elke individuele wervings- en reclameactiviteit een slogan op te nemen waarmee de consument gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming);
- Minimumeisen aan de kennis- en opleiding van de leidinggevenden van de vergunninghouders en het personeel van casino's, speelhallen, en hoogdrempelige horeca. Deze hebben betrekking op de risico's van kansspelverslaving, gedragskenmerken van kansspelverslaafden, hulpverlening bij kansspelverslaving en de daarvoor relevante geldende wet- en regelgeving en gedragscodes.

De Kansspelautoriteit ziet toe op naleving van deze regelgeving.

Gedragscode promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen zijn bedoeld voor de promotie van een product, dienst of organisatie. Voorbeeld hiervan is een wasmiddelenfabrikant die via de streepjescode een spelcomputer verloot onder klanten. De regels voor promotionele kansspelen staan in de gedragscode promotionele kansspelen die in 2006 in werking is getreden en herzien is per 1 januari 2014. Aanbieders hebben geen vergunning nodig voor het organiseren van een promotioneel kansspel. Wel moeten zij zich houden aan de voorwaarden die in de Gedragscode promotionele kansspelen staan.

1.2.4 *Zelfregulering*

Reclamecode voor Kansspelen

De Nederlandse kansspelsector heeft zelf afspraken gemaakt over reclame-uitingen in de Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen (RVK). Deze afspraken zijn een verbijzondering van de Nederlandse Reclame Code.⁵ De eerste versie van de RVK is in 2006 in werking getreden, nog voor het besluit en de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De gedragscode is ondertekend door alle landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de vereniging van speelautomatenexploitanten in Nederland (VAN). Belangrijkste bepalingen van de RVK 2013 zijn:

- Reclame voor kansspelen mag alleen gericht zijn op een verantwoorde deelname aan en het wekken van interesse voor het aangeboden kansspel.
- Reclame voor kansspelen mag niet aansporen tot onmatige deelname aan kansspelen.
- Reclame voor kansspelen mag niet agressief of misleidend zijn, met name met betrekking tot de eigenschappen van of kansen op het winnen van een prijs bij de aangeboden kansspelen.

Het uitoefenen van toezicht op de naleving van de Reclamecode kansspelen is opgedragen aan de Stichting Reclame Code. Consumenten met een klacht over reclame door kansspelaanbieders kunnen die indienen bij de Reclame Code Commissie.

1.2.5 *Europeesrechtelijke aspecten*

Voor kansspelen bestaat geen specifieke EU-regelgeving. Integendeel, een aantal richtlijnen bevat zelfs een nadrukkelijke uitzondering voor kansspelen. De lidstaten hebben hierdoor een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de regulering van kansspelen, zolang zij maar binnen de normale kaders van het [recht van de Europese Unie](#) (d.w.z. het geheel van [EU-verdragen](#), [verordeningen](#), [richtlijnen](#), inclusief de [jurisprudentie van het Hof van Justitie](#) van de Europese Unie) blijven. Hiervan zijn met name de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, en de bepalingen inzake transparantie van belang.

1.3 Voorgenomen beleid

1.3.1 *Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA)*

Kansspelen op afstand (ook wel online kansspelen genoemd) zijn kansspelen waaraan de speler "met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen [...] deelneemt". (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het aanbod van en de vraag naar kansspelen op afstand is sterk gegroeid: in 2011 namen 257.500 consumenten deel aan deze vorm van kansspelen, tegenover slechts 130.500 in 2005 (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). In het onderzoek "Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland" wordt op basis van een enquête onder de Nederlandse bevolking van 15

⁵ Meer informatie: <https://www.reclamecode.nl>.

tot 65 jaar geconcludeerd dat ten tijde van het onderzoek in de voorgaande 12 maanden 5,1% van de onderzoeksgroep deelnam aan een illegaal online kansspel (Homburg&Oranje, 2009). Dit laat zich vertalen naar 565.000 Nederlanders tussen de 15 en 64 jaar.

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige *land-based* vergunninghouders en onder voorwaarden toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.⁶ Casinospelen en instantloterijen (beter bekend als krasloten) mogen uitsluitend worden aangeboden op fysieke locaties. Met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt de mogelijkheid tot het aanbieden van kansspelen op het internet geopend. Hiermee streeft de regering naar een attractief, verantwoord online kansspelaanbod, in aanvulling op het *land-based* aanbod, met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het wetsvoorstel is op 23 juli 2014 bij de Tweede Kamer ingediend.⁷

De voorgestelde wetwijziging opent de mogelijkheid tot legale kansspelen op afstand en stelt daarvoor regels op. In de wet wordt voorgesteld:

- een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand (“online kansspelen”);
- instelling van een centraal register uitsluiting kansspelen (op afstand en in speelhallen en casino’s);
- aanvulling van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium van de Kansspelautoriteit;
- aanpassing van de fiscale wetgeving, waaronder differentiatie in het kansspelbelastingtarief.

1.3.2 Overige beleidsvoornemens

Herziening loterijen

In de beleidsvisie Kansspelen uit 2011 pleit de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor een stelsel met meerdere vergunningen voor goededoelenloterijen en wordt een onderzoek aangekondigd naar de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het pseudo-staatsaandeelhouderschap in de Staatsloterij.⁸ In het verlengde hiervan wordt in de beleidsbrief Herijking Loterijstelsel van 11 juli 2014 een aantal beleidswijzigingen voorgesteld:

- per 1 januari 2017 krijgen nieuwe initiatieven op het gebied van landelijke goededoelenloterijen de ruimte zich te ontplooiën, bij gebruik van heldere en strenge vergunningsvoorwaarden;
- het minimum afdrachtpercentage voor goededoelenloterijen wordt verlaagd van 50% naar 40%, onder voorwaarde dat de nominale afdracht aan bestaande begunstigden gelijk blijft;
- de Staatsloterij en De Lotto worden in de gelegenheid gesteld om de mogelijkheden tot verregaande vormen van samenwerking te onderzoeken, een proces dat valt onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën als (pseudo-)aandeelhouder van de Staatsloterij.⁹

Herziening casinospelen

⁶ Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportweddenschappen (titel IV Wok), goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de lottospelen (artikel 27a Wok) en het cijferspel (artikel 15, vierde lid, Wok).

⁷ ‘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’, kst-33996-2.

⁸ *Kamerstukken II* 2010-2011, 24557, nr. 124

⁹ *Kamerstukken II* 2013-2014, 24557, nr. 134

In de beleidsvisie Kansspelen 2011 stelt de Staatsecretaris daarnaast de mogelijkheid te onderzoeken meer marktwerking in te voeren bij speelcasino's.⁸ Dit is verder uitgewerkt in de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime van 11 juli 2014.¹⁰ Hierin wordt het voornemen geuit om marktwerking op het domein van speelcasino's te introduceren door opheffing van het monopolie van Holland Casino. De publieke belangen kunnen volgens de Staatsecretaris evengoed worden gediend in een opener vergunningstelsel. Meer marktwerking zou bovendien zorgen voor meer innovatie en spelaanbod dat beter aansluit bij de marktvraag, waardoor minder spelers hun toevlucht zoeken tot de illegale kansspelen. Concreet worden de volgende maatregelen aangekondigd:

- uitbreiding van het maximaal aantal vergunningen voor speelcasino's van 14 naar 16;
- transparante en non-discriminatoire verlening van meerdere vergunningen;
- spreiding van vergunningen over vijf regio's;
- privatisering van Holland Casino;
- openen van de speelcasinomarkt voor nieuwe exploitanten.

De uitvoering van deze maatregelen staat gepland voor de tweede helft van 2016 en 2017.

1.4 Verantwoordelijke instanties

1.4.1 Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan, belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.^{11,12} De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een attractief, veilig en verantwoord kansspelaanbod en heeft als wettelijke taken (art. 33b Wok):

- het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, en van exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten,
- het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving,
- het geven van voorlichting en informatie,
- het toezicht houden op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

Dit doet zij door het:

- verstrekken van kansspelvergunningen;
- toezien op de naleving van de wet- en regelgeving door vergunninghouders;
- toezien op de afdrachtverplichtingen van kansspelopbrengsten;¹³
- bestrijden van illegale kansspelpraktijken;
- sanctioneren van overtredingen;
- verstrekken van voorlichting aan burgers, medeoverheden, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties.

In Tabel 1 zijn de taken en bevoegdheden van de Kansspelautoriteit opgenomen.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2013-2014, 24557, nr. 135

¹¹ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32264, nr. 2

¹² *Kamerstukken II* 2009-2010, 32264, nr. 3

¹³ De precieze aard en omvang van de afdrachten aan beneficiënten staat beschreven in de betreffende vergunning.

Tabel 1: Taken en bevoegdheden Kansspelautoriteit

Taakgebied	Taak	
Uitvoering & vergunning-verlening	<ul style="list-style-type: none"> – Verstrekken van incidentele vergunningen voor goede doelenloterijen met een prijzengeld vanaf € 4.500; – Verstrekken van vergunningen voor (semi) permanente kansspelen; – Verstrekken van exploitatievergunningen voor speelautomaten; – Verstrekken van modeltoelatingen voor speelautomaten; – Aanwijzing van keuringsinstanties; – Controleren van rekening en verantwoording van houders van incidentele vergunningen; – Verzorgen van voorlichting over kansspelen en het behandelen van klachten en vragen van burgers en medeoverheden. 	
Taakgebied	Taak	Bevoegdheid
Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> – Toezicht op alle kansspelwet- en regelgeving, behoudens toezicht op kansspelaanbod waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> – Betreden van plaatsen; – Het vorderen van inlichtingen; – Het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden; – Het doen van onderzoek/opneming/ monsterneming; – Onderzoek aan vervoermiddelen en de medewerkingsplicht.
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> – Handhaving van de regelgeving met betrekking tot de vergunninghouders aan wie de Kansspelautoriteit een vergunning heeft verleend; – Bestrijding van het illegale aanbod. 	<ul style="list-style-type: none"> – Last onder bestuursdwang; – Last onder dwangsom; – Bestuurlijke boete.

1.4.2 *Ministerie van Veiligheid en Justitie*

Kansspelen behoren van oudsher tot het beleidsterrein van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waar het soms tot het takenpakket van de minister en soms tot dat van de staatssecretaris behoort. De Wok kende vroeger ook meerdere mede betrokken ministers, maar daarvan is nu alleen de minister van Financiën overgebleven (vanwege enerzijds de staatsdeelnemingen in sommige kansspelen en anderzijds de kansspelbelasting).

De Kansspelautoriteit oefent als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) haar taken onafhankelijk van het ministerie van Veiligheid en Justitie uit en is niet ondergeschikt aan het ministerie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie bepaalt echter het kansspelbeleid en implementeert dit via wetgeving en lagere regelgeving. Bovendien kan het ministerie beleidsregels vaststellen (in de zin van artikel 21 Kaderwet ZBO).

2 Publieke belangen

2.1 Inleiding

Regulering van kansspelen wordt noodzakelijk geacht omdat de kansspelmarkt risico's met zich meebrengt. Doel van de regulering is de bescherming van publieke belangen, te weten (a) het tegengaan van kansspelverslaving, (b) de bescherming van de consument en (c) het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Dit hoofdstuk omschrijft de drie publieke belangen en maatregelen (ook buiten de wetgeving) die worden ingezet om deze te waarborgen. De opbouw is als volgt:

- **Voorkomen van kansspelverslaving:** kansspelverslaving leidt tot persoonlijke problemen en negatieve maatschappelijke gevolgen. De overheid ziet er daarom op toe dat de consument hiertegen wordt beschermd. Paragraaf 2.2 begint met een omschrijving van de definitie en determinanten van kansspelverslaving. Vervolgens komt aan bod wat er wordt gedaan om kansspelverslaving tegen te gaan.
- **Bescherming van de consument:** de consument moet kunnen vertrouwen op een eerlijk verloop van het spel. Via de in hoofdstuk 1 beschreven wet- en regelgeving zorgt de overheid er daarom voor dat vergunninghouders voldoen aan bepaalde eisen. Consumentenbescherming houdt ook in dat de consument inzage heeft in het type aanbod, voorwaarden voor deelname en de statistische kans op het winnen van een prijs. Ten slotte mogen reclame activiteiten niet dermate omvangrijk zijn dat ze de vraag naar kansspelen (onder kwetsbare groepen) te zeer stimuleren. Paragraaf 2.3 omschrijft welke maatregelen de overheid inzet om voornoemde publieke belangen te waarborgen.
- **Tegengaan van fraude en overige criminaliteit:** kansspelen kunnen een aantrekkingskracht hebben op criminele organisaties die zich bezighouden met bijv. witwassen en drugshandel. Het wettelijk instrumentarium om dit te voorkomen (Wwft) is reeds omschreven in hoofdstuk 1. Paragraaf 2.4 gaat in op de omvang van het illegaal aanbod en andere maatregelen om illegaal aanbod tegen te gaan.

In de komende drie paragrafen gaan we in op elk van deze belangen, de mate waarin risico's daadwerkelijk optreden en de maatregelen die ertegen worden getroffen. In paragraaf 2.5 wordt vervolgens toegelicht hoe kanalisatie (toeleiding van de vraag naar kansspelen naar het legale, controleerbare aanbod) bijdraagt aan het waarborgen van die publieke belangen.

2.2 Voorkomen van kansspelverslaving

De overheid ziet verslaving als een inherent risico van kansspelen. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Zo kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Het voorkomen van kansspelverslaving is daarom één van de prioriteiten van het kansspelbeleid.

2.2.1 Afbakening

Er bestaan verschillende definities van het begrip kansspelverslaving en daarmee ook verschillende manieren om het te meten. Volgens de voorlaatste versie van het Amerikaanse handboek voor psychiatrische diagnostiek, *The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV-TR; American Psychiatric Association, 2000) is pathologisch gokken te kenmerken als een stoornis in de impulsbeheersing. In de nieuwste versie (DSM-V; American Psychiatric Association, 2013) is pathologisch gokken ingedeeld bij de verslavende stoornissen. Hiermee wordt erkend dat de aanleg voor kansspelverslaving deels fysiologisch bepaald is. Volgens DSM-V heeft iemand een 'gokstoornis' als binnen een jaar tijd aan ten minste vier van de volgende criteria is voldaan (Jellinek, 2013):

- steeds grotere hoeveelheden (geld) moeten inzetten om de gewenste opwinding te bereiken;
- geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken;
- mislukte pogingen hebben gedaan om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken;
- geobsedeerd zijn door gokken;
- vaak gokken bij gevoelens van onrust (schrik, angst en depressieve gevoelens);
- opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen;
- liegen over de tijd die met gokken wordt doorgebracht of de hoeveelheid geld die met gokken verspeeld is;
- op het spel zetten of verliezen van relaties, werk of loopbaan;
- vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

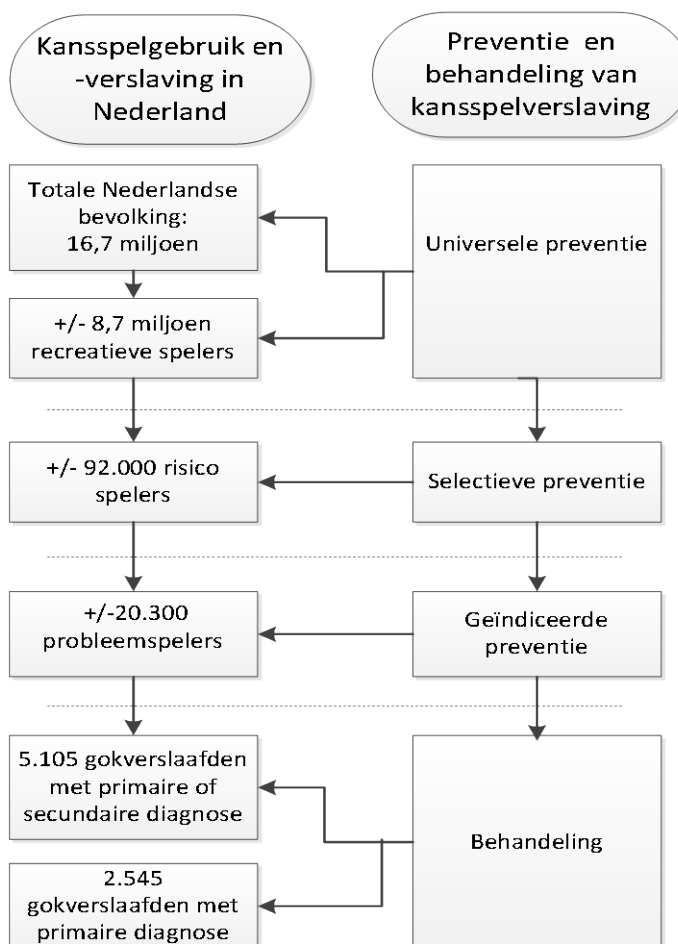
Er zijn twee veelgebruikte meetinstrumenten voor het vaststellen van problematisch gokken, wat gezien kan worden als een voorstadium van verslaving:

- *South Oaks Gambling Screen* (SOGS, Lesieur & Blume, 2000): meet aan de hand van een vragenlijst van 20 vragen het verslavingsprofiel van de speler. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen recreatieve spelers (SOGS-score 0-2), risicospelers (SOGS-score 3-4) en probleemspelers (SOGS-score 5+).
- *Canadian Problem Gambling Index* (CPGI, Ferris & Wynne, 2001): meet per gokactiviteit de locatie, frequentie, duur en uitgaven in de afgelopen 12 maanden. Een onderdeel van de CPGI is de PGSI (*Problem Gambling Severity Index*). Deze index meet de ernst van de kansspelverslaving door middel van een vragenlijst die bestaat uit 9 items met elk 4 antwoordmogelijkheden. Op basis van de antwoorden van respondenten wordt de mate van de gokproblematiek bepaald.

2.2.2 Probleemspelers en verslaving in Nederland

In de publicatie *Gokken in Kaart* (Bieleman et al., 2011) wordt een beeld gegeven van het aantal spelers, risicospelers, probleemspelers en kansspelverslaafden in Nederland. Voor het onderscheid tussen recreatieve spelers, risico- en probleemspelers is in *Gokken in Kaart* de SOGS-definitie aangehouden. Deze aantallen zijn een schatting op basis van enquête-onderzoek. In deze marktscan gebruiken we voor het aantal verslaafden (feitelijke) cijfers uit de verslavingszorg. De aantallen zijn weergegeven in Figuur 1, gerelateerd aan de fasen van preventie zoals die in het Nederlandse beleid worden onderscheiden.

Figuur 1: Kansspelgebruik en -verslaving in Nederland, gerelateerd aan de fasen van preventie en behandeling



Bron: Gokken in Kaart (Bieleman et al., 2011) en cijfers over verslavingszorg in 2011 van CBS, Statline;¹⁴ bewerking: Kansspelautoriteit.

Jaarlijks publiceert het CBS cijfers van de curatieve GGZ van het aantal zorgtrajecten in de gehele geestelijke gezondheidszorg. Deze cijfers zijn gespecificeerd per individuele verslaving. Tabel 2 geeft de meest recente (2011) cijfers weer per leeftijdscategorie voor vier soorten verslavingen. Het betreft het aantal zorgtrajecten (nieuwe en bestaande dbc's). Hier is niet gecorrigeerd voor dubbeltellingen. Het betreft dus niet het aantal personen.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). Curatieve GGZ; zorgtrajecten per diagnose, leeftijd, zorgkenmerken. Den Haag/Heerlen. Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81621ned&D1=0-1&D2=0&D3=0,6&D4=0&D5=34,38,42,105&D6=I&HDR=G1,G4&STB=G5,G3,G2,T&VW=T>

Tabel 2: Cijfers verslavingszorg 2011

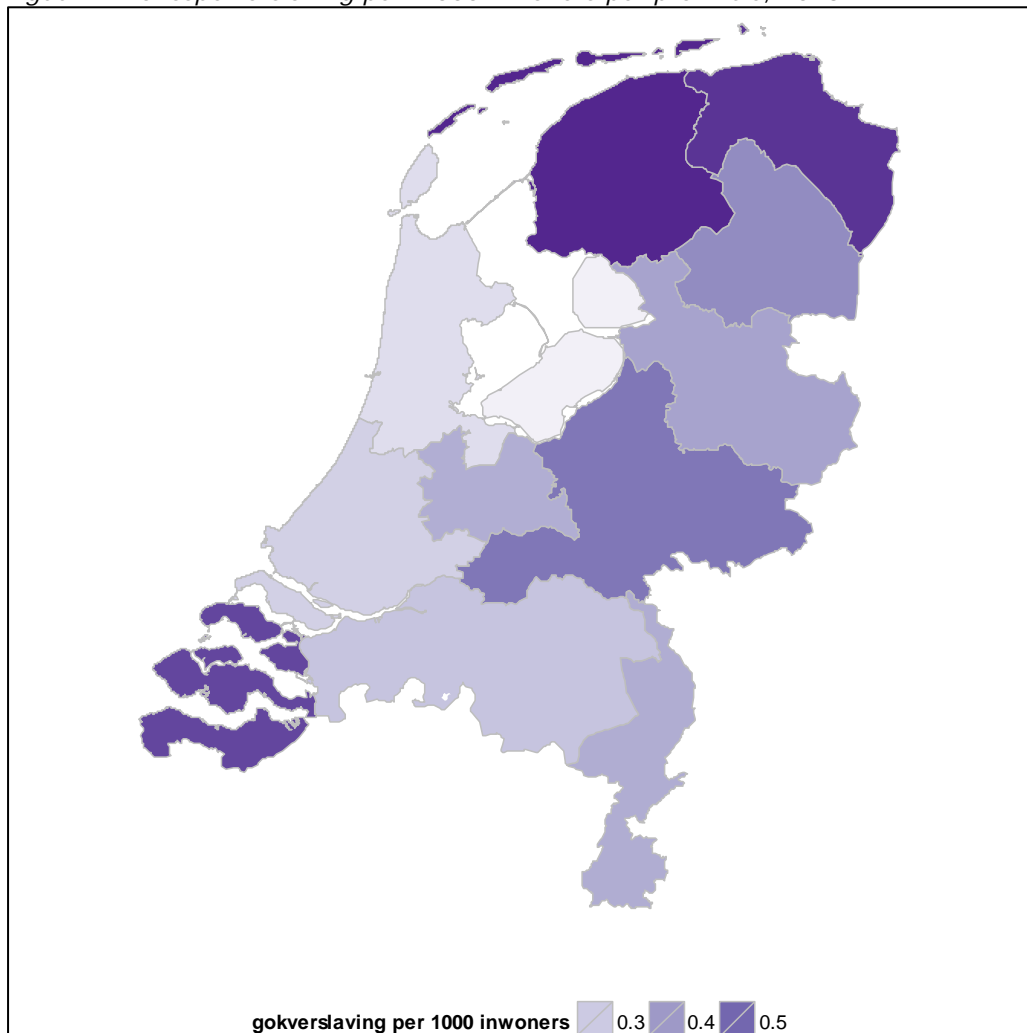
	leeftijd	Alcohol	Cannabis	Cocaïne	Pathologisch gokken
Primaire en secundaire diagnose	0-18	800	2.160	90	20
	>18	87.330	45.445	25.045	5.105
Primaire diagnose	0-18	345	1.200	25	10
	>18	45.560	13.240	7.870	2.755

Bron: CBS, Statline

Tabel 2 laat zien dat de prevalentie van verslaving aan verdovende en stimulerende middelen (alcohol, cannabis en cocaïne) voor volwassenen veel hoger ligt dan de prevalentie van kansspelverslaving. Dit geldt in versterkte mate voor kansspelverslaving onder jongeren: met name cannabisverslaving komt daar ruim honderdmaal vaker voor dan kansspelverslaving.

In Figuur 2 is de kansspelverslaving per 1.000 inwoners per provincie gegeven. Kansspelverslaving komt relatief het meeste voor in het noorden (Groningen en Friesland) en het zuidwesten (Zeeland). In Flevoland en in mindere mate Noord-Holland komt kansspelverslaving relatief beperkt voor. Er is geen eenduidige relatie met de prevalentie van kansspelverslaving en het aanbod van speelhallen en casino's (figuur 18 in paragraaf 7.2.1).

Figuur 2: Kansspelverslaving per 1.000 inwoners per provincie, 2013



Bron: Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ). Bewerking: Kansspelautoriteit.

2.2.3 Risicofactoren

Er zijn meerdere risicofactoren die kunnen leiden tot kansspelverslaving. Deze risicofactoren zijn in te delen in drie categorieën (de Bruin et al., 2006):

- persoonskenmerken,
- kenmerken van het kansspel,
- omgeving van het kansspel.

Persoonskenmerken

Het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) is een nationale gegevensverzameling voor de ambulante, klinische verslavingszorg en verslavingszorgreclassering. Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) is houder van het LADIS en publiceert jaarlijks de Kerncijfers Verslavingszorg. In dit rapport worden verbanden tussen verslavingen gelegd, alsmede wordt er ingezoomd op specifieke verslavingen. Tabel 3 geeft een overzicht van de relevante cijfers van kansspelen over 2009 tot en met 2013 (Wisselink et al., 2012-2014, Ouweland et al., 2010-2011).

Tabel 3: Overzicht hulpvragers met gokproblematiek

	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal personen met primaire problematiek gokverslaving	2.657	2.673	2.545 ^a	2.295	2.234
Aantal personen per 100.000 inwoners	16	16	15	14	13
Percentage enkelvoudige problematiek	77%	71%	65%	82%	79%
Percentage mannen	87	87	86	87	86
Gemiddelde leeftijd	39	38	37,6	38	37,8
Percentage probleemspeelers jonger dan 25 jaar	10%	12%	15%	14%	15%
Percentage probleemspeelers ouder dan 55 jaar	12%	6%	12%	11%	11%
Percentage probleemspeelers allochtoon	36%	34%	31%	32%	38%

Bron: IVZ

a) Dit getal komt wegens verschillen in bronnen niet exact overeen met het getal dat het CBS publiceert (DBC-informatiesysteem bij CBS en LADIS bij IVZ).

Gemiddeld zijn in de periode 2009-2013 jaarlijks 2.500 personen met een primaire diagnose kansspelverslaving in behandeling. Er is sprake van een licht dalende trend: jaarlijks neemt het aantal kansspelverslaafden met ruim 4% af.

Hoeveel kansspelverslaafden niet worden behandeld, is niet bekend. Wel is op basis van een enquête-onderzoek uit 2011 geconcludeerd dat Nederland naar schatting 20.300 probleemspeelers telde. Hierbij werd 'probleemspeelers' vastgesteld volgens de SOGS meetmethode (zie voorgaande paragraaf). Van deze groep meldde 10-20% (2.500-5.100 personen) zich bij de hulpinstanties, waar als primaire of secundaire diagnose kansspelverslaving werd vastgesteld.

Er zijn verschillende redenen waarom de geschatte omvang van het aantal probleemspeelers een factor vijf tot tien hoger ligt dan het feitelijk aantal in de GGZ behandelde kansspelverslaafden. Enerzijds dient gerealiseerd te worden dat de SOGS-score een 'waarschijnlijke indicatie' is van problematisch speelgedrag. Er is daarbij een kans op vals-positieve aanmerking van kansspelverslaving. Met andere woorden: het feitelijke aantal kansspelverslaafden kan door SOGS-enquêtes overschat worden. Anderszijds ligt het in de rede dat niet iedere kansspelverslaafde professionele hulp zal zoeken. Hierdoor kan het feitelijke aantal kansspelverslaafden onderschat worden. Het is op grond van het huidige beschikbare cijfermateriaal niet mogelijk te bepalen welke van deze twee tegengestelde factoren het zwaarst weegt in de praktijk. Er kan daarom geen nadere precisering worden gegeven van het feitelijke aantal verslaafden. Hiervoor zou nader onderzoek gedaan moeten worden.

Op 1 januari 2012 bestond 21% van de Nederlandse bevolking uit allochtonen (Bron: CBS), terwijl het aandeel allochtonen binnen de groep mensen met een gokverslaving in dat jaar 32% was. In het onderzoek 'Kansspelen in andere aarde' constateert de Bruijn dat de relatief hoge prevalentie van problematisch speelgedrag bij allochtonen niet eenvoudig is te verklaren (de Bruijn, 2008). Naast persoonlijke factoren lijken culturele factoren, demografische kenmerken zoals opleidingsniveau en sociaaleconomische status en aanbodfactoren een rol te spelen.

Het percentage jongeren in de populatie gokverslaafden is hoger dan in de bevolking. Van het aantal personen met een primaire gokverslaving bevindt 15% zich in de leeftijdsklasse 25 jaar en jonger (2013). Op grond van de lage aantallen jongeren onder de 18 in Tabel 2, betreft het aantal kansspelverslaafden jonger dan 25 jaar echter voornamelijk jongvolwassenen van 18 tot 25 jaar. In dat jaar behoorde 11% van de Nederlandse bevolking tot deze leeftijdsklasse 18 tot 25 jaar.¹⁵ Waarom kansspelverslaving vaker voorkomt in deze groep, is niet precies bekend. Wel is duidelijk dat het aanleren van gedrag op jonge leeftijd kan leiden tot risicovol speelgedrag op latere leeftijd (Goudriaan & DeFuentes-Merillas, 2003).

Bij de relatieve oververtegenwoordiging van bepaalde persoons- of sociaal-economische kenmerken in populatie van kansspelverslaafden ten opzichte van de totale bevolking dient een belangrijke kanttekening geplaatst te worden. Dezelfde spelerskenmerken kunnen tevens van invloed zijn op de mate waarin gespeeld wordt. Of deze spelerskenmerken daarnaast ook nog -gegeven dat er aan kansspelen deelgenomen wordt- ook nog extra risicoverhogend zijn om aan kansspelen verslaafd te raken, is iets wat nader onderzocht zou moeten worden. Bijvoorbeeld door de relatieve oververtegenwoordiging van bovengenoemde groepen in de populatie van recreatieve spelers te bepalen. Hiervoor ontbreekt het de Kansspelautoriteit op dit moment over relevante onderzoeksgegevens.

Kenmerken van het kansspel

De Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) stelt dat bij de 607 personen met een kansspelverslaving, van wie bekend is aan welk kansspel zij verslaafd waren en op welke locatie dit kansspel gespeeld werd, internet (+/-205 meldingen) en casino (+/-125 meldingen) het vaakst genoemd werden als speellocatie en kansspelautomaten als type spel (Wisselink et al., 2013). Nummerloterijen lijken daarentegen niet te leiden tot kansspelverslaving en ook niet te fungeren als een 'opstapje' naar speltypen met een hoger verslavingsrisico (Meerkerk et al., 2008).

De verschillen in verslavingsrisico per speltype kunnen voor een deel worden verklaard door de kenmerken van elk spel. Sommige kenmerken maken dat het verslavingsrisico bij het ene kansspel groter is dan bij het andere:

- het speltempo van het kansspel: kansspelen waarbij de tijd tussen het moment van inzetten en uitbetalen kort is, bijvoorbeeld kansspelautomaten, dragen een hoger verslavingsrisico dan spelen waarbij het moment van inzetten en uitbetalen langer is, bijvoorbeeld loterijen;
- de perceptie van de invloed (op de uitkomst van het kansspel) die de speler heeft, speelt een rol: des te meer spelers het gevoel hebben dat zij het lot kunnen beïnvloeden, des te groter het risico dat een speler onmatig speelgedrag vertoont;
- de mogelijkheid tot het variëren van inzetten geeft de consument een prikkel om verloren bedragen snel terug te winnen door de inzet te verhogen;
- de hoogte van de te winnen prijs maakt het meedoen aan kansspelen aantrekkelijker voor consumenten.

Kingma geeft een risicoprofiel van de zes populairste kansspelen in Nederland in 1993 (Kingma, 1993). Dit is weergegeven in Tabel 4.

¹⁵ Bron: CBS.

Tabel 4: risicofactoren kansspelen (- (laag risico), +- (gemiddeld risico), + (risico), ++ (hoog risico))

Eigenschappen kansspel	Loterijen	Instant-loterij	Paardenrennen	Casino	Speelautomaten
Duur van inzet tot uitbetaling	-	++	+	++	++
Hoogte inzet	+-	-	+	+	-
Uitkeringspercentage	+	+	-	-	+-
Omgeving	-	-	+	+	+-
Duur van het kansspel	-	+-	+-	+	+
Aantrekkelijkheid prijs	++	+	+	+	+-
Mate van behendigheid	-	-	++	+	+-
Controle	-	-	-	+	+
Beschikbaarheid	+	++	+-	+-	++
Totaal	-1	+2	+4	+7	+5

Bron: Kingma (1993), bewerking Kansspelautoriteit

Een weging van de invloed op de mate van kansspelverslaving van de factoren in Tabel 4 ontbreekt. Vervolgonderzoek zou uit moeten wijzen of bepaalde factoren zwaarder wegen dan andere.

Omgeving van het kansspel

Ten slotte wordt het risico op kansspelverslaving vergroot door factoren uit de omgeving van de consument. Hierbij valt te denken aan de volgende factoren:

- sociale controle vanuit de omgeving waarin de consument zich bevindt;
- aanwezigheid van een illegaal circuit, buiten de werkingssfeer van de preventiemaatregelen van de overheid;
- de toegankelijkheid van het kanspelaanbod van kansspelen;
- omgevingsfactoren die de hersenprocessen beïnvloeden, zoals de mogelijkheid tot roken en het verduisteren van daglicht.

2.2.4 Waarborging van het publieke belang

Preventie

Preventie van kansspelverslaving is een belangrijke doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid. Preventie kan worden ingedeeld in drie niveaus (zoals weergegeven in Figuur 1):

- universele preventie, met als doel te voorkomen dat kwetsbare groepen (zoals jongeren) in de problemen komen door deelname aan kansspelen;
- selectieve preventie, onder andere het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag;
- geïndiceerde preventie, waaronder matiging van het speelgedrag van spelers die hun speelgedrag niet meer onder controle hebben, en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.

In dit kader hebben vergunninghouders voor kansspelen de plicht om spelers tegen zichzelf te beschermen (artikel 4a van de Wok). Deze zorgplicht houdt in dat de vergunninghouder:

- de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen;
- de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag;
- maatregelen neemt om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag, bijvoorbeeld via entreebeperkingen en uitsluiting;
- in zijn preventiebeleid uiteenzet op welke wijze hij uitvoering geeft aan zijn zorgplicht, o.a. middels doelgroepenbeleid en indicatoren voor risicovol speelgedrag.

Momenteel zijn vergunninghouders van kansspelen strikt gezien wettelijk niet verplicht om kansspelerslaafden uit te sluiten van deelname. In de praktijk wordt deze uitsluiting wel toegepast door Holland Casino ten gevolge van de zorgplicht die wordt bevestigd in recente jurisprudentie.

Behandeling

Ook al zijn vergunninghouders niet verplicht om behandeling van kansspelverslaving te stimuleren, in de praktijk gebeurt dit wel, door middel van:

- het ontwikkelen en verspreiden van preventiefolders;
- het aanspreken van risico- en probleemspelers door getraind personeel;
- het aanbieden van de mogelijkheid tot het nemen van bezoek beperkende maatregelen en
- toeleiding naar zorg (bijvoorbeeld naar de GGZ of verwijzing naar de website www.gokkendelaas.nl).

2.3 Consumentenbescherming

2.3.1 Inleiding

Op kansspelmarkt worden producten aangeboden die voor consumenten moeilijk te doorgronden kunnen zijn, zelfs al zijn aanbieders van kansspelen verplicht om de statistische kans op het winnen van een prijs te publiceren. Daarnaast heeft een deel van de consumenten geen goed beeld van de mogelijke negatieve gevolgen van deelname aan kansspelen. Het beleid van het ministerie omvat daarom het vergroten van de transparantie over kansspelproducten en hun eigenschappen, het beschermen van kwetsbare groepen en meer in het algemeen het beschermen van privacy en het hanteren van reclamerichtlijnen.

2.3.2 Waarborging van het publieke belang

Verhogen van transparantie

Kansspelen kenmerken zich – indien ze niet worden gereguleerd – door intransparantie en informatieasymmetrie. Teneinde de transparantie te vergroten, verplicht het ministerie vergunninghouders zich aan de volgende maatregelen te houden:

- De vergunninghouder moet voldoende informatie beschikbaar stellen over onder meer de aard van kansspelen die hij aanbiedt;
- De kosten van deelname moeten duidelijk zijn voor de consumenten.
- Het moet duidelijk zijn waar de consumenten terecht kunnen voor hulp bij kansspelverslaving;
- De voorwaarden van uitbetaling dienen duidelijk te zijn.

Kwetsbare groepen

Vergunninghouders moeten voorkomen dat personen uit kwetsbare groepen deel kunnen nemen aan kansspelen, of deze personen beschermen voor de negatieve gevolgen van het deelnemen aan kansspelen. Minderjarigen en personen die risicovol spelgedrag tonen, behoren in ieder geval (maar niet uitsluitend) tot kwetsbare groepen.

Privacy

Consumentengegevens moeten, conform algemene privacyregelgeving, door kansspelaanbieders zorgvuldig worden beschermd en mogen slechts worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of voor zover het verwerken met dat doel verenigbaar is.

Reclame

De regelgeving omtrent reclame-uitingen voor kansspelen, beschreven in paragraaf 1.2, dienen bij te dragen aan bescherming van consumenten.

2.4 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

2.4.1 *Illegaal aanbod*

Illegaal aanbod van kansspelen belemmert het bereiken van de doelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving en van consumentenbescherming. Op het illegale aanbod heeft regulering geen grip en er is geen toezicht, waardoor deelnemers geen enkele garantie hebben dat het spel op een eerlijke manier verloopt, het betalingsverkeer veilig is, persoonsgegevens correct worden behandeld en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd. Een grootschalig enquête-onderzoek van Regioplan concludeert desondanks dat 9,6% van de Nederlandse bevolking tussen 15-64 jaar wel eens bij een illegale aanbieder heeft gespeeld (Homburg & Oranje, 2009). De totale omzet (inleg) in deze illegale markt bedraagt naar schatting van Regioplan € 243 miljoen per jaar; het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) bedraagt € 87 miljoen per jaar. Dit is minder dan 4% van de legaal vergunde fysieke kansspelmarkt (zie hoofdstuk 3). In 2013 ontving de Kansspelautoriteit 260 meldingen van illegale kansspelen.

Op de illegale kansspelmarkt worden allerlei spelen aangeboden, waarvan poker en bingo twee populaire voorbeelden zijn. Voor elk legaal spel is ook wel een illegale variant te vinden. Daarnaast bestaan er kansspelen waarvoor geen directe legale variant bestaat, zoals de zogenaamde gokzuilen. Dit zijn computers met internetverbinding waarop kansspelen gespeeld worden, doorgaans te vinden in laagdrempelige horecalocaties. De verscheidenheid aan spelen is groot en veel spelen worden slechts op kleine schaal gespeeld (Spapens, 2010).

In Tabel 5 staat een overzicht van het illegale aanbod van fysieke kansspelen in Nederland, op basis van onderzoek van Regioplan (2009). De tabel biedt geen uitputtend overzicht van alle gespeelde illegale kansspelen, maar bevat veelvoorkomende varianten. Het spel waarin naar schatting de meeste mensen

meedoen is illegale bingo (317.000 mensen tussen 15-64 jaar), gevolgd door illegaal poker (205.000 mensen) en de zwarte lotto/toto (107.000 mensen). Gokzuilen genieten een minder grote aanhang (naar schatting 34.000 mensen).

In het verleden speelde illegale casino's ook een rol, maar deze zijn de afgelopen jaren voor een groot deel van de markt gehaald (Spapens, 2008). Op het gebied van fysieke sportweddenschappen is in Nederland slechts heel beperkt illegaal aanbod (Spapens, 2012).

Het eerdergenoemde onderzoek van Regioplan (2009) omvatte ook illegale online kansspelen. Op basis van een enquête onder de Nederlandse bevolking van 15 tot 65 jaar is in dit onderzoek geconcludeerd dat ten tijde van het onderzoek in de voorgaande 12 maanden 5,1% van de onderzoeksgroep deelnam aan een illegaal online kansspel. Dit laat zich vertalen naar 565.000 Nederlanders tussen de 15 en 64 jaar. De totale inzet van deze spelers was naar schatting € 181 miljoen en dat leverde de exploitanten naar schatting € 66 miljoen op (bruto spelresultaat).

In de "Monitor betaalde interactieve internetkansspelen" werd een iets beperktere groep geënquêteerd: 4,5% van de Nederlanders tussen de 18 en 65 jaar (Lambertz et al., 2007). Op basis van dit onderzoek kan worden afgeleid dat ruim 10% van de spelers wat overeenkomt met 7,4% van Nederlandse bevolking tussen de 18 en 65 jaar, participeerde in e-gaming, een wat groter percentage dan uit het onderzoek van Regioplan (2009) naar voren komt. Volgens mondelinge informatie van Stichting Online Gaming Nederland (STIOG) zijn er ongeveer 800.000 Nederlanders actief op de online kansspelmarkt, wat vergelijkbaar is met bovengenoemde 7,4% tussen de 18 en 65 jaar.

Tabel 5: Overzicht aanbod illegale kansspelen ^a

Spel	omschrijving	Legale tegenhanger	Illegale spelers 15-64 (%)
Zwarte lotto^b	Vorm van lotto die meelift op de officiële trekking. Vaak zijn de winkansen groter, maar speelt men voor kleinere bedragen.	De Lotto	107.000 (1,0%)
Illegale Bingo's	Valt onder het wettelijke regime kleine kansspelen. Bingo's mogen worden georganiseerd mits ze bij de gemeenten gemeld zijn en ze aan een aantal voorwaarden voldoen.	Bingo's waarvoor een vergunning is verleend Holland Casino	317.000 (2,9%)
Gokzuilen	Computers met internetverbinding waarop kansspelen gespeeld worden. Vaak staan deze in laagdrempelige horecalocaties zoals cafés, theehuizen en snackbars.	Geen legale tegenhanger (al is er wel overlap met sportwedenschappen)	34.000 (0,3%)
Pokerwedstrijden	Poker wordt aangeboden via Internet, maar exploitatie van poker buiten casino's is verboden.	Holland Casino is de enige legale aanbieder van casinospelen	205.000 (1,9%)

Bron: Regioplan (2009)

a) De tabel biedt geen uitputtend overzicht van alle gespeelde illegale kansspelen

b) Het onderzoek van regioplan neemt illegale lotto en toto samen. Volgens Spapens is het aanbod van illegale toto echter gering (Spapens, 2012).

2.4.2

Criminaliteit

Vanwege de soms grote sommen geld die in kansspelen rondgaan, is de kansspelmarkt gevoelig voor sommige vormen van criminaliteit, zoals het manipuleren van de speluitkomst, zoals bijvoorbeeld door matchfixing. Matchfixing is het manipuleren van de uitkomsten van een sportwedstrijd waarop gegokt wordt, om de eigen opbrengsten te maximaliseren (ten koste van anderen).

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals casinospelen, zijn daarnaast aantrekkelijk voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen en belastingontduiking. In 2013 ontving de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland van casino's 1.539 meldingen van ongebruikelijke transacties (jaarverslag FIU-Nederland 2013). FIU-Nederland heeft na screening in 2013 144 transacties bij casino's als verdacht verklaard. Over de andere sectoren zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de prevalentie van witwaspraktijken en andere

vormen van criminaliteit op de kansspelmarkt. Andere vergunninghouders dan Holland Casino hebben ook geen plicht om ongebruikelijke transacties te melden.

Om indringing vanuit het criminele circuit te voorkomen bestaat er een uitgebreide screening van vergunningaanvragers. Zo wordt gekeken of de aanvrager een strafblad heeft, of dat hij betrokken is geweest bij een strafrechtelijk onderzoek. Met de invoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (BIBOB) in 2003 kan meer informatie over een aanvrager (en zijn zakenpartners of financiers) worden opgevraagd bij twijfel over de integriteit van de persoon.¹⁶ Voor het afwijzen van een vergunning hoeft niet per se sprake te zijn van een veroordeling. Betrouwbare inlichtingen over mogelijke criminele activiteiten zijn al voldoende (Spapens, 2010).

2.5 Kanalisatie als strategie voor behartiging publieke belangen

2.5.1 Inleiding

Het huidige kansspelbeleid is gestoeld op de gedachte dat de publieke belangen het beste gediend worden als de vraag naar kansspelen wordt gekanaliseerd. Dat wil zeggen dat mensen die mee willen doen aan kansspelen, zoveel mogelijk worden toegeleid naar het aanbod van vergunninghouders. Deze moeten immers meewerken aan preventie van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Het legale aanbod is controleerbaar en daarmee betrouwbaarder en meer verantwoord. De inspanningen van de overheid op het gebied van de drie publieke belangen worden ondermijnd als grote aantallen mensen bij illegale aanbieders spelen.

De mate waarin de overheid erin slaagt om de vraag naar kansspelen te kanaliseren, kan worden gemeten aan de hand van de kanalisatiegraad. Dit is de verhouding tussen de legale omzet en de totale omzet:

$$\text{Kanaliseringsgraad}(\%) = \frac{\text{Legale omzet}}{\text{Legale omzet} + \text{illegale omzet}} \times 100\%$$

Een rekenvoorbeeld: in 2009 ging er volgens berekeningen van het eerder genoemde onderzoek van Regioplan (2009) € 11.785.000 om in de zwarte lotto/toto. De totale omzet voor de legale lotto/toto was € 265.800.000. Dit komt neer op een kanalisatiegraad van 96%.¹⁷ Het berekenen van de actuele kanalisatiegraad is echter lang niet altijd mogelijk, omdat recente betrouwbare schattingen over de totale omzet in de illegale kansspelmarkt ontbreken. Daarom is het voor de Kansspelautoriteit van belang de mate van kanalisatie op andere manieren te bestuderen. Dat kan door te kijken naar de aansluiting van het legale aanbod op de vraag naar kansspelen.

2.5.2 Indicatoren voor een passend en attractief aanbod

Kanaliseringsgraad kan alleen slagen bij een passend en attractief legaal aanbod aan kansspelen. Door goed in te spelen op de consumentenvraag naar kansspelen wordt illegale aanbieders de wind uit de zeilen genomen. Het is daarom voor de

¹⁶ Kamerstukken II 2002-2003, 29243, nr. 1/2

¹⁷ $265.800.000 / (\text{€ } 265.800.000 + \text{€ } 11.785.000) = 0,958$

Kansspelautoriteit van belang te weten in hoeverre het huidige legale kansspelaanbod aansluit bij de consumentenvraag naar kansspelen. In de volgende hoofdstukken passeren daarom telkens enkele indicatoren voor de aantrekkelijkheid van het legale kansspelaanbod de revue. We kijken onder meer naar concurrentie binnen het legale aanbod, kostendoelmatigheid en productvariatie. Hieronder volgt een korte toelichting.

Concurrentie

Binnen de grenzen van de regulering draagt concurrentie tussen legale aanbieders bij aan een passend en attractief aanbod. We bekijken in deze marktscan de mate van concurrentie langs verschillende dimensies.

Een belangrijke concurrentiedimensie betreft het uitbetalingspercentage. Dit is het bedrag aan nettoprijzen (exclusief kansspelbelasting) als percentage van de totale omzet. Eén minus het uitkeringspercentage wordt in de economische literatuur over kansspelen vaak als een maatstaf voor de prijs van een kansspelproduct gehanteerd (Williams et al., 2011). Een hoger uitkeringspercentage komt dus overeen met een lagere prijs. Immers, de consument verliest dan netto minder van zijn inleg.

Daarnaast bekijken we in deze marktscan per sector een aantal andere factoren die samenhangen met de mate van concurrentie in die sector:

- aantal vergunninghouders;
- omvang vergunninghouders (in termen van het bruto spelresultaat);
- marktconcentratie (Herfindahl-Hirschman index);¹⁸
- vergelijkbaarheid producten;
- mogelijkheden voor toetreding van nieuwe vergunninghouders.

Concurrentie kan ook plaatsvinden *tussen* sectoren. De mate van concurrentie tussen sectoren hangt samen met de omvang van het substitutie-effect.¹⁹ Zo vonden Blankers et al. (2012) dat er nauwelijks substitutie plaatsvond tussen de loterijen en Holland Casino. Daarnaast concludeerden Poort et al. (2011) dat er geen aanwijzingen voor substitutie is tussen loterijen in de vorm van effecten van extra trekkingen op andere loterijen.

Bereikbaarheid

Voor spelen die op een fysieke locatie gespeeld worden is geografische spreiding van het aanbod belangrijk. Wanneer consumenten ver moeten reizen om toegang te krijgen tot het legale aanbod is de kans groter dat zij kiezen voor een illegaal alternatief. We meten de bereikbaarheid aan de hand van de gemiddelde gewogen reisduur naar de dichtstbijzijnde spellocatie.

Kostendoelmatigheid

Vanuit het idee dat het legale aanbod ervoor moet zorgen dat consumenten niet bij illegale aanbieders spelen, is kostendoelmatigheid belangrijk. Wanneer de kosten die wet en regelgeving met zich mee brengen te hoog worden, verliezen vergunninghouders concurrentiekracht ten opzichte van de illegale aanbieders. Om de kostendoelmatigheid te onderzoeken wordt gekeken naar het aandeel van de

¹⁸ $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$ De Herfindahl-Hirschmanindex (HHI) is een indicator voor de mate van concurrentie tussen bedrijven. De index wordt berekend aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandelen (S) van de 50 grootste marktdeelnemers. De index neemt een waarde aan tussen 0 en 1. Een toename in de HHI suggereert een afname in concurrentie. Voor HHI-scores onder de 0,25 wordt veelal gesteld dat de markt niet geconcentreerd is (gebaseerd op de *Beleidsregel ACM beoordeling horizontale concentraties en Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen* van de Europese Commissie).

¹⁹ Gevoeligheid van prijsveranderingen (of andere veranderingen) van één product op de vraag van een ander product.

kosten in de omzet. Voor een nadere onderverdeling van de kosten (b.v. naar personeel, organisatie en reclame).

Productvariatie

Om een blijvend passend en attractief aanbod te realiseren is productvariatie van groot belang. Productvariatie kan bijvoorbeeld zitten in de gemiddelde inleg, de verwachte netto uitkering en de uitbetaalfrequentie.

3 Overzicht kansspelmarkt

3.1 Indeling in sectoren en segmenten

In deze marktscan bekijken we de kansspelmarkt vanuit het perspectief van de consument. Dat betekent dat in hoofdstukindeling en de verschillende analyses de verschillende vergunningen en vergunninghouders niet als primaire leidraad fungeren. In plaats daarvan groeperen we kansspelen die voor de consument wat betreft productkenmerken, spelkarakteristieken en perceptie van spelers sterke overeenkomsten vertonen.

Het hoogste aggregatieniveau van vergelijkbare kansspelen duiden we aan als *sectoren*, met daarbinnen een onderscheid naar *segmenten*. De hoofdstukindeling is op sectorniveau, en daarbinnen analyseren we waar relevant de verschillende segmenten. Tabel 6 bevat de gemaakte indeling in vier sectoren en (in totaal) tien segmenten. Twee vergunninghouders kansspelen aan in meerdere sectoren. De Lotto biedt loterijen aan (lotto, instantloterijen) en sportwedenschappen (toto). Holland Casino exploiteert zowel kansspelautomaten als casinospelen.

Tabel 6: Sectoren, segmenten en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders/ aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij
		BankGiro Loterij
		VriendenLoterij
		Samenwerkende non-profit Loterijen
	Lotto's	De Lotto
Instantloterijen	De Lotto	
Sportwedenschappen	Sportprijsvragen	De Lotto
	Totalisator	Sportech Racing
Casinospelen	Tafelspelen ^a	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casino-automaten	Holland Casino
	Speelhalautomaten	diverse speelhallen
	Horeca-automaten	diverse horecagelegenheden

Bron: Kansspelautoriteit.

a) 'Tafelspelen' is geen categorie van kansspelen die in de Wet op de kansspelen wordt genoemd, maar een term die in deze Marktscan wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen casino-automaten en andere kansspelen die in een casino kunnen worden aangeboden.

De bovenstaande indeling sluit niet uit dat er vanuit de consument ook substitutiemogelijkheden zijn tussen verschillende sectoren of segmenten. Daarvoor is meer gedetailleerd onderzoek nodig naar de specifieke consumentenvoorkeuren voor de verschillende kansspelproducten. In die zin komt deze indeling in sectoren en segmenten dan ook niet per se overeen met een

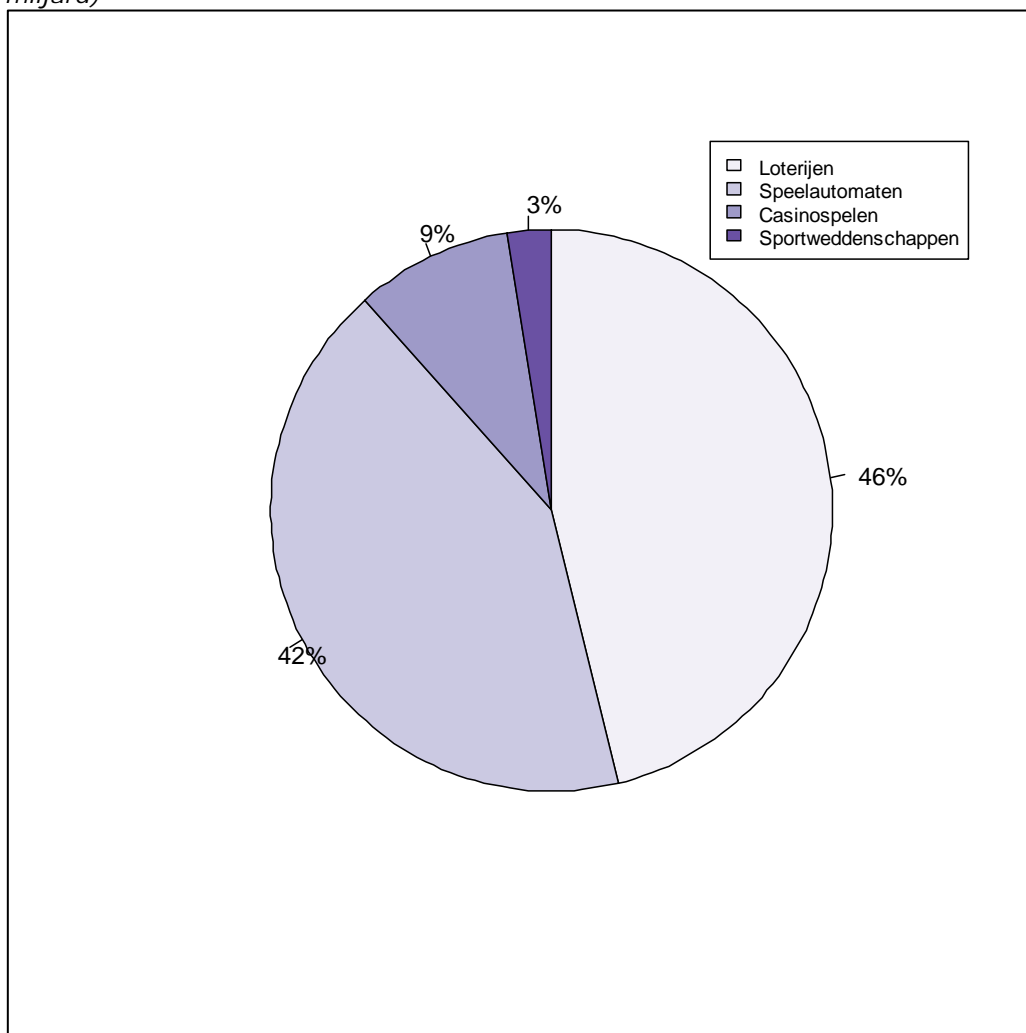
economischemededingingsanalyse zoals die bij het kartel- en fusietoezicht door de Autoriteit Consument en Markt zou kunnen worden gehanteerd.

3.2 Omvang kansspelmarkt

Van casinospelen en speelautomaten is de omzet (inleg) niet goed te bepalen, en is alleen het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) inzichtelijk. In deze marktscan hanteren we daarom het bruto spelresultaat als maatstaf voor de financiële omvang van de kansspelmarkt. Alleen in de hoofdstukken over loterijen en sportweddenschappen wordt nader ingegaan op de omzet en de verdeling daarvan over kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

In 2013 was het bruto spelresultaat in de totale kansspelmarkt € 2,3 miljard. Figuur 3 bevat de relatieve omvang van elk van vier sectoren in de markt. De grootste sectoren vormen de loterijen (46%) en de speelautomaten (43%); casinospelen (9%) en sportweddenschappen (3%) zijn kleiner van omvang. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de vier sectoren.

Figuur 3: Bruto spelresultaat per sector, 2013 (totale bruto spelresultaat = € 2,3 miljard)^a



Bron: Jaarverslagen vergunninghouders. Bewerking: Kansspelautoriteit.

a) Voor bruto spelresultaat speelautomaten: schatting op basis van kansspelbelasting.

4 Loterijen

4.1 Wet- en regelgeving

4.1.1 *Inleiding*

Voor loterijen bestaan de volgende verschillende vergunningen:

- 1 De staatsloterij, waarvan de vergunning in handen is van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij.
- 2 'Goededoelenloterijen' of 'artikel 3-loterijen', d.w.z. loterijen die georganiseerd worden om met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. Deze vergunningen vallen weer uiteen in drie verschillende soorten:
 - a De meerjarige vergunningen; het aantal is beleidsmatig beperkt tot vier:
 - de Nationale Postcode Loterij;
 - de BankGiro Loterij;
 - de VriendenLoterij;
 - de Samenwerkende non-profit Loterijen (een samenwerkingsverband van vijf goededoelenorganisaties).
 - b De incidentele vergunningen, met een looptijd van ten hoogste zes maanden; het aantal is niet begrensd maar schommelt rond de 80 per jaar.
 - c De gemeentelijke vergunningen, voor kansspelen met een gezamenlijke prijzenpot kleiner dan € 4.500. Deze vergunningen worden verleend door de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente.
- 3 Lotto (een loterij met symbolen), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.
- 4 De instantloterij (krasloten), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.

De regelgeving per vergunningstelsel wordt verder besproken in paragraaf 4.1.2 tot 4.1.3.

In Tabel 7 staat een overzicht van de segmenten, de vergunninghouders, de spelen die zij aanbieden en de minimale uitkeringspercentages en afdrachten aan goede doelen (als percentage van de inleg). De werkelijke afdrachten aan goede doelen kunnen in de praktijk hoger liggen (zie ook Figuur 6).

Tabel 7: Segmenten, vergunninghouders, spelen en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spelen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij	Nederlandse Staatsloterij (SENS)	Miljoenenspel Staatsloterij	≥ 60%	≥ 15% ^a
Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij (NPL)	Postcode Loterij	-	≥ 50% ^b
	BankGiro Loterij (BGL)	BankGiro Loterij	-	≥ 50% ^b
	VriendenLoterij (VL)	VriendenLoterij	-	≥ 50% ^b
	Samenwerkende non-profit Loterijen (SNL)	Grote Clubactie Support Actie Nationale Scoutingloterij KWF Seizoenloterij Zonnebloemloterij Jantje Beton Loterij	-	≥ 50% ^b
Lottospelen	De Lotto	Lotto Lotto 4/5 Cijferspel Lucky Day Eurojackpot	≥ 47,5%	≥ 18% ^c
Instantloterij	De Lotto	Krasloten	≥ 47,5%	^d

Bron: Wet op de Kansspelen; Vergunningen Kansspelautoriteit.

a) Afdracht aan de staat

b) Afdracht aan goede doelen

c) Voor de lotto, lotto 4/5 en het cijferspel geldt een verplichte afdracht van minimaal 18%

d) De afdracht wordt gevormd door het verschil tussen het totaal van de door de deelnemers bijeengebrachte inleg, en de som van de voor prijzen bestemde bedragen, de vergoeding voor de verkooppunten en de kosten die door De Lotto ten behoeve van de exploitatie van de instantloterijen worden gemaakt.

4.1.2 Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningstelsel voor de staatsloterij. Wat een staatsloterij is, is in de wet als volgt bepaald: een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft.²⁰ Er is maar één vergunning mogelijk, die in 1992 voor onbepaalde tijd in handen is gegeven van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: SENS).²¹ Dit is een door de overheid gecontroleerde stichting, een pseudo-staatsdeelneming.

Naast het toezicht door de Kansspelautoriteit valt de SENS, zoals alle pseudo-staatsdeelnemingen, tevens onder het bedrijfsmatige toezicht door het Ministerie van Financiën. Het resultaat van de staatsloterij vloeit op basis van de wet rechtstreeks naar de Staat, en daarom valt de SENS mede onder het toezicht van de Algemene Rekenkamer en de Compatibiliteitswet.

²⁰ Deze 60% is een netto-verplichting: de netto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

²¹ Dit is bepaald in de 'Wet SENS' van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen.

4.1.3 *Goededoelenloterijen*

Op basis van artikel 3 van de Wet op de kansspelen bestaat de mogelijkheid om een vergunning te verstrekken tot het organiseren van een loterij waarbij de opbrengst van de loterij "enig algemeen belang" dient. Loterijen met een prijzenpakket groter dan € 4.500 gelden als 'landelijk' en worden vergund door de Kansspelautoriteit; kleinere loterijen gelden als 'gemeentelijk' en worden vergund door burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Alle goededoelenloterijen zijn verplicht ten minste 50% van de totale inleg af te dragen aan instellingen van algemeen belang.

Bij de landelijke vergunningen is beleidsmatig een verdeling gegroeid tussen enerzijds incidentele vergunningen, waarmee geen permanente loterijen kan worden aangeboden; en anderszijds meerjarige vergunningen, waarmee dat wel kan. Het aantal meerjarige vergunningen is beperkt tot vier:

- de Nationale Postcode Loterij;
- de BankGiro Loterij;
- de VriendenLoterij;
- de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen.

De eerste drie vergunningen zijn in handen van de drie gelijknamige werkmaatschappijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: GDL). De drie zusterbedrijven werken nauw samen en gebruiken bijvoorbeeld een gezamenlijk callcenter. In de hierna volgende analyses worden de drie vergunninghouders van de GDL geaggregeerd weergegeven.

Deze insteek is op economische en pragmatische gronden gekozen. Enerzijds betreft het vergunninghouders met een gezamenlijke zeggenschapstructuur en komen de drie afzonderlijke vergunninghouders overeen met individuele loterijproducten. Van geen van de loterijaanbieders zijn er voldoende openbare gegevens beschikbaar om de analyses te verdiepen tot productniveau. Omwille van de interne consistentie presenteren we deze daarom voor alle loterijen op aanbiedersniveau, waarbij de GDL als aanbieder drie vergunningen omvat.

De vierde, de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (hierna: SNL), is een samenwerkingsverband van De Grote Clubactie, de Support Actie, de Nationale Scoutingloterij, de KWF Seizoenloterij, de Zonnebloemloterij en de Jantje Beton Loterij. Deze vallen onder één vergunning.

Naast bovenstaande vergunningen verstrekt de Kansspelautoriteit vergunningen voor incidentele goededoelenloterijen. Deze (en de kleine kansspelen) blijven buiten beschouwing in deze marktscan.

4.1.4 *Lottospelen*

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor lottospelen. Een lotto is een loterij waarbij deelnemers een aantal symbolen mogen voorspelen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen. Er is maar één vergunning, die alleen mag worden verleend aan de houder van de vergunning voor sportprijsvragen. Daarom heeft De Lotto één vergunning die zowel sportprijsvragen als lottospelen dekt.

Volgens de vergunning moet minimaal 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, Cijferspel en Toto samen) als prijzen terugvloeien naar de spelers.²² Ten minste 18% van de totale inleg (van lottospelen en Cijferspel) moet volgens een vaste

²² Deze 47,5% is een bruto-verplichting: de bruto prijzen dienen minimaal 47,5% van de inleg te vormen.

formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF, 27,54% voor de Stichting ALN.

4.1.5 *Instantloterij*

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de instantloterij. Een instantloterij is een loterij waarbij het winnende lot al is bepaald voordat de loten worden uitgereikt. In Nederland worden alleen krasloten aangeboden, hoewel de wet ook andere vormen toelaat. Er is maar één vergunning toegestaan op de markt, die in handen is van De Lotto.

Volgens de vergunning moet tussen 47,5% en 65% van de totale inleg als prijzen terugvloeien naar de spelers.²³ Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN. De Lotto is een stichting die van advies wordt voorzien door deze twee goededoelenorganisaties.

4.2 **Marktstructuur**

4.2.1 *Omvang van het aanbod*

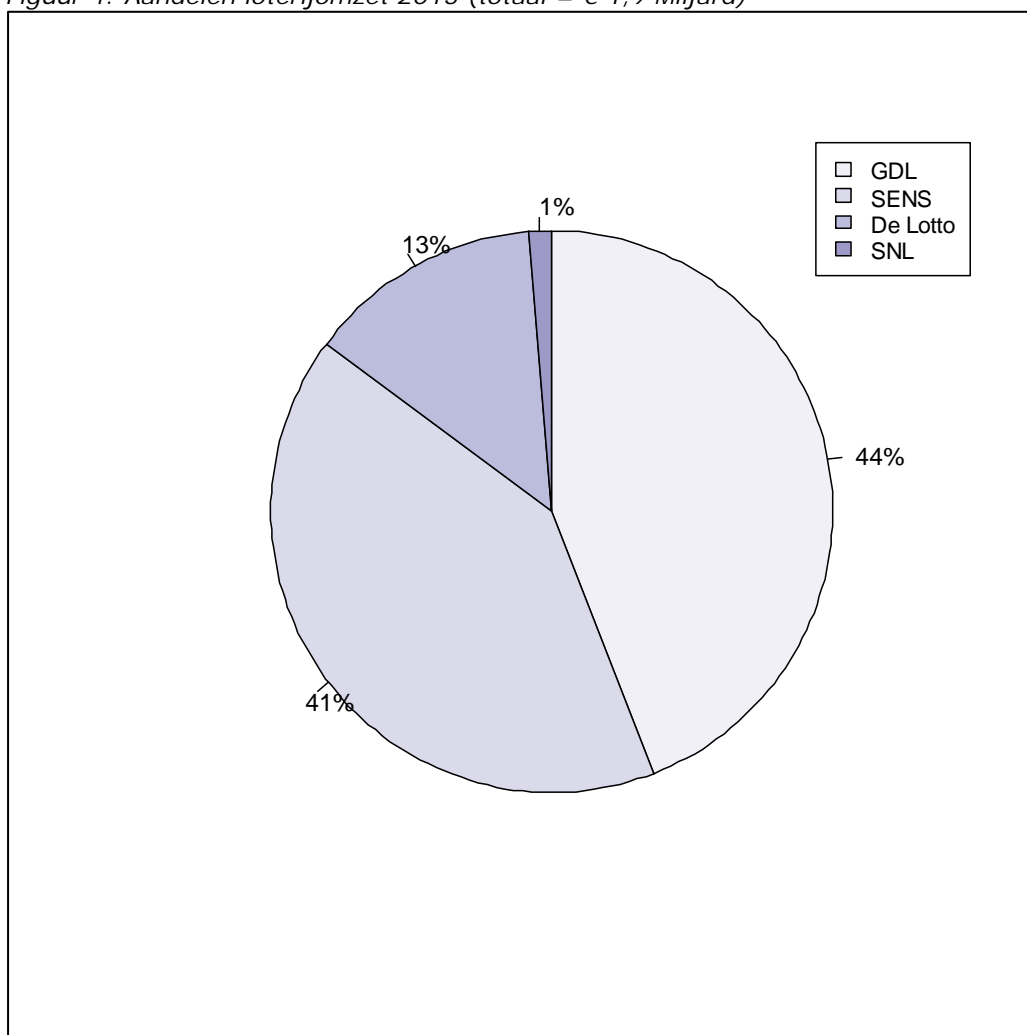
De totale omzet (inleg) in de vergunde loterijen was in 2013 € 1,9 miljard.²⁴ De relatieve grootte van de individuele vergunninghouders is weergegeven in Figuur 4. De Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V heeft qua omzet het grootste marktaandeel (44%). De vergunninghouder met de grootste omzet is de Staatsloterij (41%). De Lotto heeft een omzetaandeel van 13% in 2013.²⁵ De Samenwerkende non-profit Loterijen zijn relatief het kleinst met gezamenlijk een aandeel van 1%.

²³ Deze 47,5% tot 60% is een bruto-verplichting: de bruto prijzen dienen tussen de 47,5% en 60% van de inleg te vormen.

²⁴ In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet 2013 € 4,9 miljoen) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

²⁵ In dit hoofdstuk wordt De Lotto inclusief de instantloterij weergegeven omdat de cijfers van de afzonderlijke vergunningen niet voor alle analyses beschikbaar zijn. De Toto (zie hoofdstuk 5) wordt wel zo goed mogelijk uit de overzichtscijfers van De Lotto gefilterd.

Figuur 4: Aandelen loterijomzet 2013 (totaal = € 1,9 Miljard) ^a

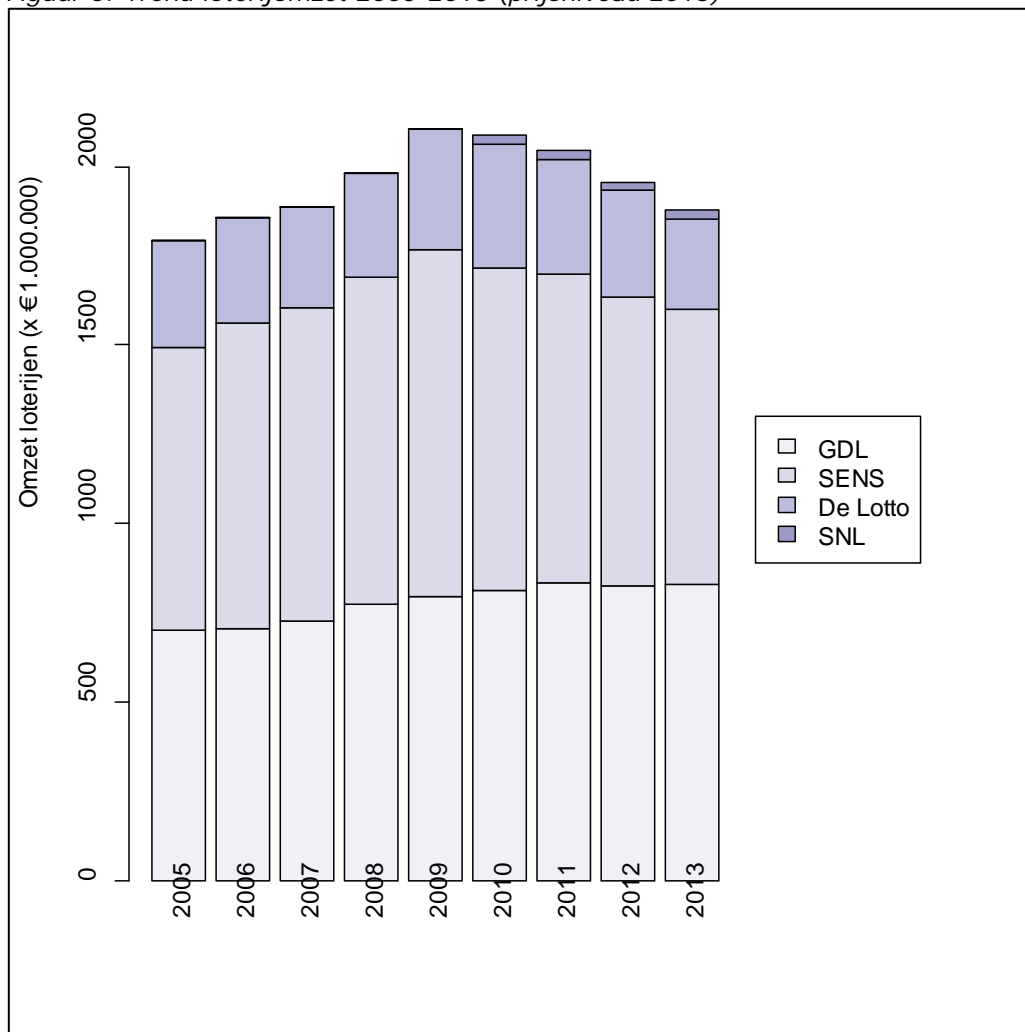


Bron: jaarverslagen GDL, SENS, SNL en De Lotto.

a) De percentages tellen niet op tot 100% vanwege het afronden naar gehele procenten.

Figuur 5 geeft de ontwikkeling van de totale omzet in de loterijensector weer en het aandeel van de vergunninghouders. Tussen 2005-2009 stijgt de omzet van € 1,5 miljard naar € 2,1 miljard (bedragen geïndexeerd naar prijsniveau 2013). Dit betekent dat als in een jaar de inflatie groter is dan de nominale omzetsijging dat in de figuur een omzetsdaling te zien is. Vanaf 2009 daalt de omzet weer tot een niveau van € 1,9 miljard in 2013.

Figuur 5: Trend loterijomzet 2005-2013 (prijsniveau 2013)^a



Bron: jaarverslagen.

a) De gegevens voor de Samenwerkende non-profit Loterijen zijn beschikbaar vanaf 2010

4.2.2 Concentratie

Binnen het segment loterijen is de concentratie (vanuit het aanbod bekeken) relatief hoog. De vier entiteiten met loterijvergunningen vormen samen een relatief geconcentreerde markt met een Herfindahl-Hirschman Index (zie paragraaf 2.5.2) van 0,38 (gebaseerd op de omzet-aandelen uit Figuur 4). De relatief constante aandelen van de verschillende aanbieders in de totale omzet van loterijen is te verklaren uit de beleidsmatige inperking van nieuwe vergunningen. Dit beperkt de toetreding van nieuwe aanbieders. Dit laat onverlet dat er vanuit de vraagzijde wel concurrentiedruk tussen de loterijproducten kan bestaan, ook als de verschillende marktaandelen relatief constant blijven.

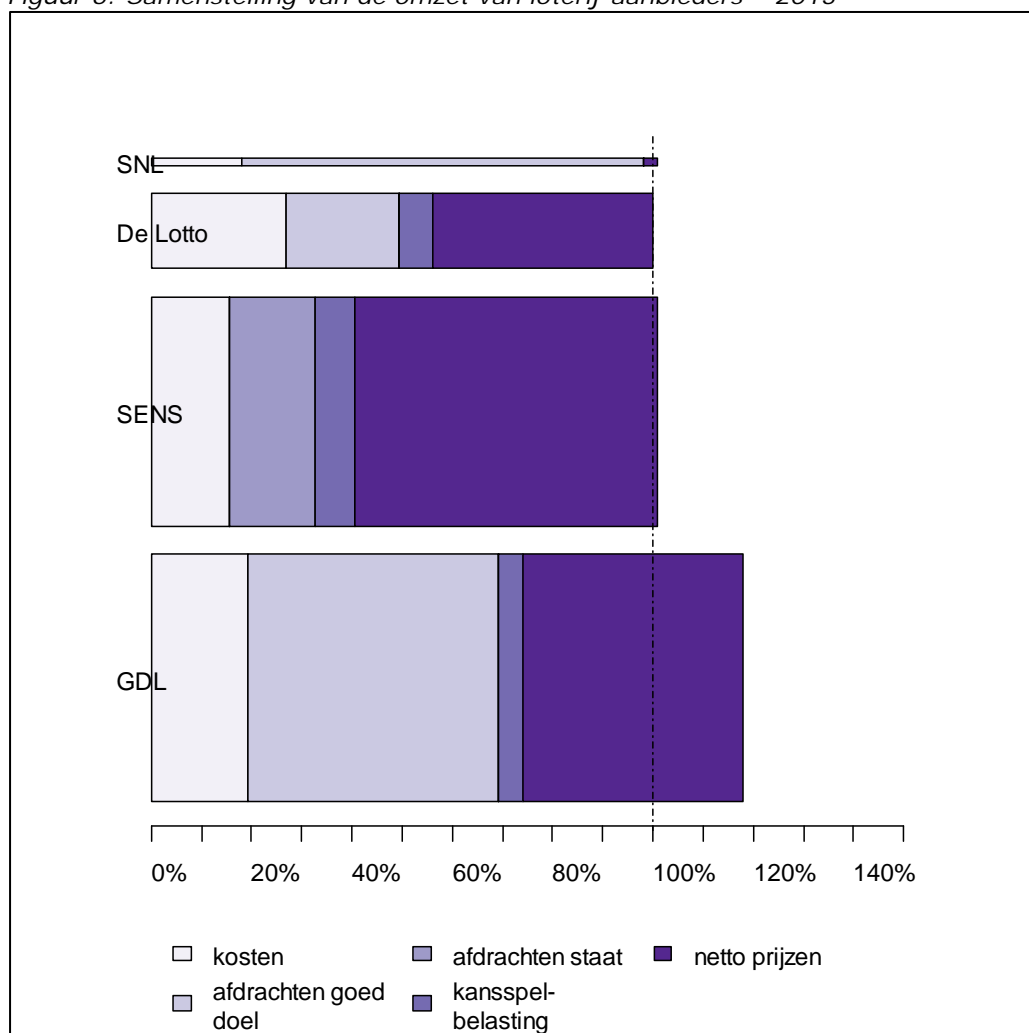
4.2.3 Kostenstructuur

In Figuur 6 zijn de geldstromen van de loterijvergunninghouders weergegeven. Op de horizontale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De verticale as toont de relatieve omzet van de verschillende loterij-aanbieders (hoe hoger de balk des te groter de omzet). De goeddoelenloterijen gezamenlijk hebben de grootste omzet en de Samenwerkende non-profit Loterijen de kleinste (zie ook Figuur 4).

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij, prijzen vormen 60% van de inzet. De goededoelenloterijen keren het meeste uit aan goede doelen (50% door de VriendenLoterij, BankGiro Loterij en Nationale Postcode Loterij, 80% door de Samenwerkende non-profit Loterijen). De Staatsloterij draagt niet af aan goede doelen, maar aan de moedermaatschappij, die volledig in handen is van de staat. Die afdracht is door het ministerie van Financiën bepaald op 15% van de omzet.

Een aantal loterijen keert ook natura-prijzen uit. Deze prijzen worden vaak ingekocht voor een lager bedrag dan de waarde in het economisch verkeer (waar de kansspelbelasting over berekend wordt). Het verschil tussen de inkoopwaarde en de marktwaarde komt boven de 100%-lijn uit. Dit fenomeen komt alleen voor bij de goededoelenloterijen (GDL).

Figuur 6: Samenstelling van de omzet van loterij-aanbieders – 2013^{a,b,c}



Bron: Jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

a) De aandelen in de samenstelling voor de omzet van de lotto zijn deels geschat (percentage van de omzet loterijproducten in Lotto maal de totale kosten en kansspelbelasting), deels op basis van een opgave van De Lotto (68% van de omzet van de Toto wordt als bruto prijzen uitgekeerd).

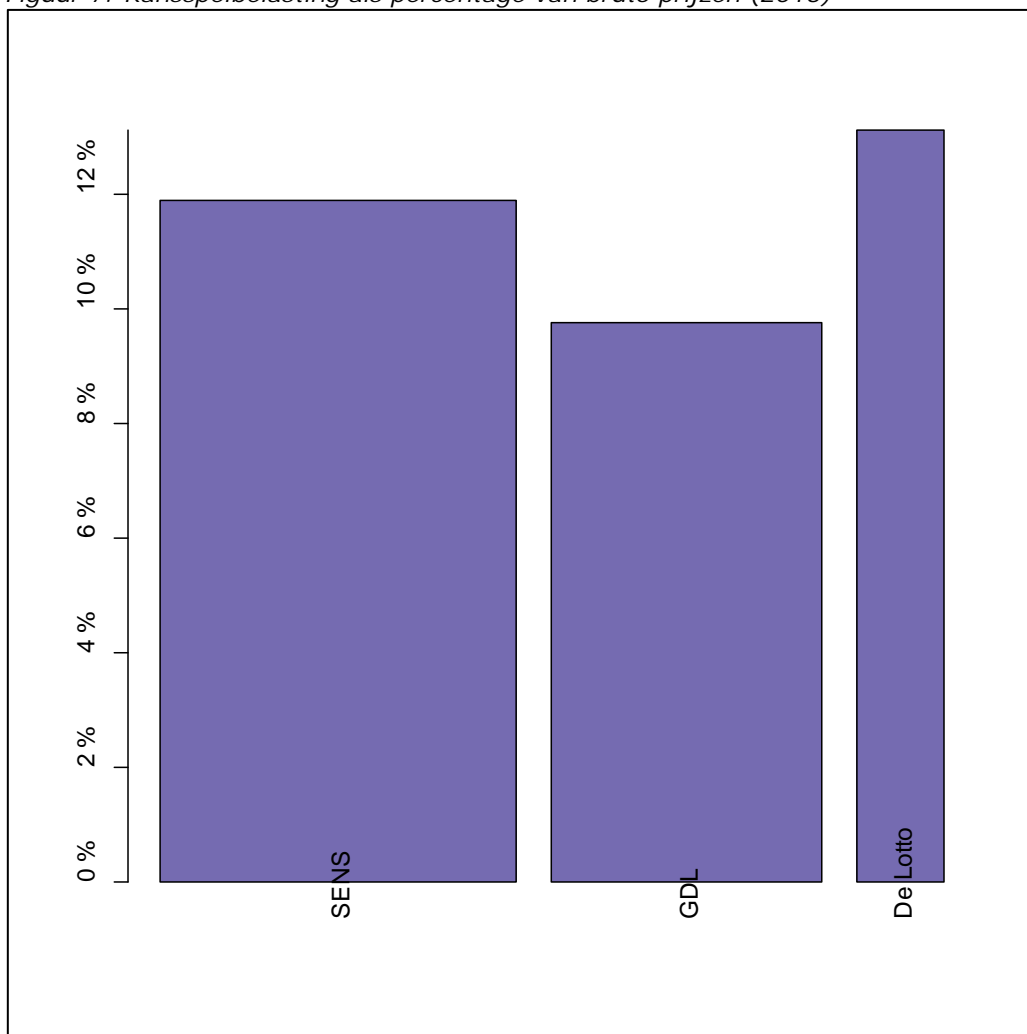
b) Bij de Staatsloterij zijn de geldstromen groter dan de omzet vanwege niet afgehaalde prijzen (verjaring).

c) Prijzen GDL zijn inclusief prijzen in natura.

Een vergelijking van de relatieve omvang van de kansspelbelasting kan gemaakt worden door de afgedragen kansspelbelasting als percentage van de totale bruto

prijzen te vergelijken. In Figuur 7 staat de effectieve kansspelbelasting per vergunninghouder. In alle gevallen ligt het percentage ruim onder het wettelijk belastingpercentage van 29%. Dit komt omdat loterijwinnaars alleen belasting moeten betalen over gewonnen prijzen boven de € 454. Uit de figuur blijkt dat vooral de goededoelenloterijen veel prijzen onder dit bedrag uitkeren. De Samenwerkende Non-Profit Loterijen zijn in dit overzicht niet opgenomen omdat de afgedragen kansspelbelasting, gezien de hoogte van de uitgekeerde prijzen, nagenoeg 0% is.

Figuur 7: Kansspelbelasting als percentage van bruto prijzen (2013)^{a,b}



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

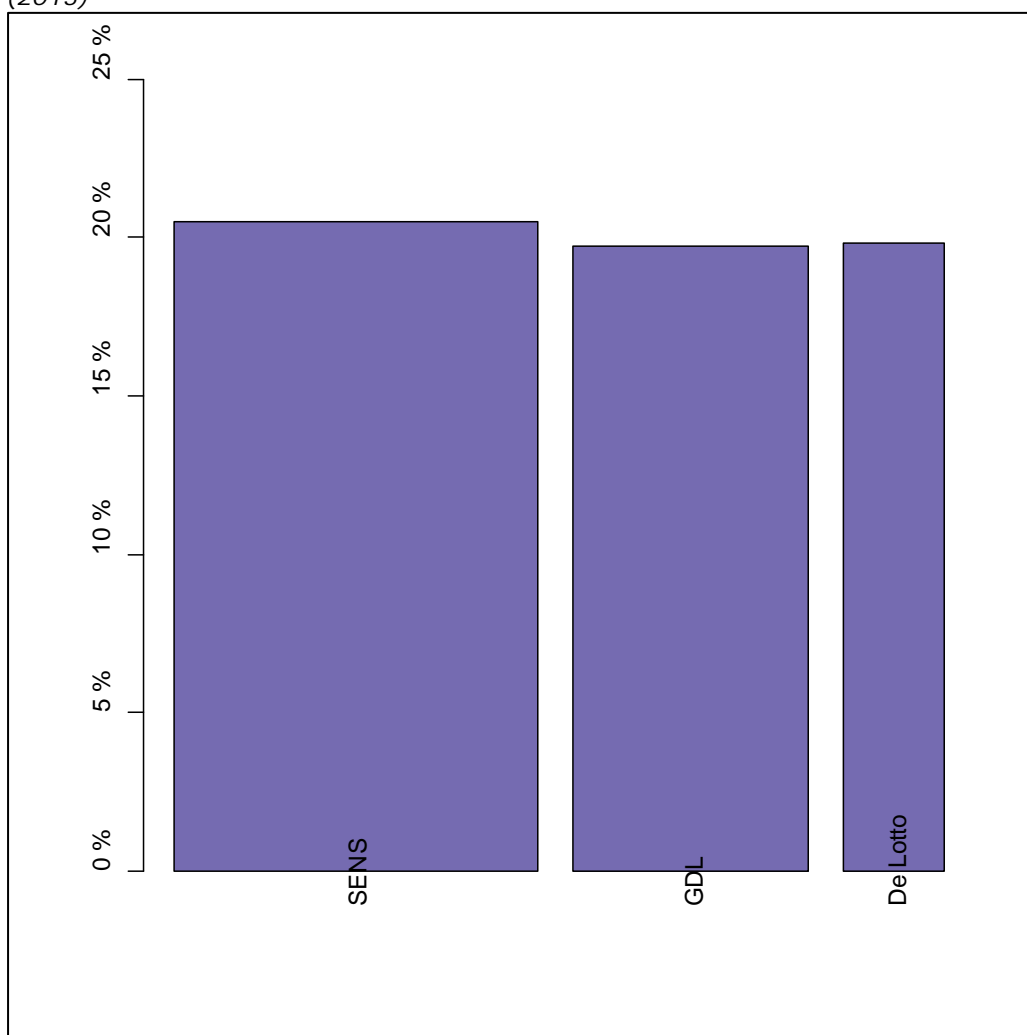
a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het totaal aan bruto prijzen

b) Prijzen GDL zijn inclusief prijzen in natura.

De kansspelbelasting voor casinospelen en speelautomaten kent een andere belastinggrondslag, namelijk 29% van het bruto spelresultaat (omzet minus prijzen). Ter vergelijking kunnen we ook een fictieve berekening volgens deze methodiek uitvoeren voor de loterijaanbieders. Hierbij dienen we echter wel rekening te houden met de verplichte afdracht aan goede doelen. Als we er vanuit gaan dat deze afdrachten onbelast zouden blijven, dan kunnen we als vergelijkbare belastinggrondslag voor loterijen de omzet minus netto prijzen en afdrachten aan goede doelen hanteren.

In Figuur 8 is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting als percentage van deze fictieve grondslag weergegeven. Bij zowel SENS, de GDL als De Lotto is de kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat ongeveer 20%, nagenoeg gelijk aan het in het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand genoemde percentage voor *online* aanbieders.

Figuur 8: kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat (2013)^{a,b}



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het bruto spelresultaat (exclusief afdrachten aan goede doelen)

b) Prijzen GDL zijn inclusief prijzen in natura.

4.2.4

Productvariatie

De vergunninghouders van loterijen bieden verschillende producten aan. Tabel 8 toont de variatie in prijzen per lot en in trekkingsfrequentie tussen de verschillende spelen. De Staatsloterij, VriendenLoterij, Postcode Loterij en de BankGiro Loterij hebben allemaal een maandelijkse trekking plus vier bijzondere trekkingen. De Lotto heeft meer frequente trekkingen (wekelijks tot vrijwel dagelijks), de Samenwerkende non-profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking.

Tabel 8: Spelsoorten per vergunninghouder

Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij	Staatsloterij	€ 15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel € 2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, Oranjetrekking en Gelukstrekking	€ 15,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	4 bijzondere trekkingen
	Oudejaarsekking	€ 30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€ 5,00	wekelijks
Nationale Postcode Loterij	Postcode Loterij	€ 10,50 + optioneel € 1,25 voor de straatprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 bijzondere trekkingen
BankGiro Loterij	BankGiro Loterij	€ 11,50 + optioneel € 0,50 voor de hoofdprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 bijzondere trekkingen
VriendenLoterij	VriendenLoterij	€ 12,00 + optioneel € 0,50 voor de jackpotbonus	maandelijkse trekking + 2 bijzondere trekkingen
Samenwerkende non-profit Loterijen	Grote Clubactie	€ 3,00	1 x per jaar
	Support Actie	€ 5,50	4 x per jaar
	Nationale Scoutingloterij	€ 2,50	1 x per jaar
	KWF Seizoenloterij	€ 7,50	4 x per jaar
	Zonnebloemloterij	€ 2,00	1 x per jaar
	Jantje Beton Loterij	€ 2,00	1 x per jaar
	Lotto (incl. Lotto 4/5 en het cijferspel)	€ 2,00 + € 1,00 extra voor cijferspel	wekelijks
De Lotto	Lucky Day	tussen € 1,50 - € 22,50 dubbele inzet voor bonus spel	6x per week ^a
	Eurojackpot	€ 2,00	wekelijks
	Krasloten ^b	tussen € 1,00 - € 10,00	n.v.t.

Bron: Websites vergunninghouders.

a) Per oktober 2014 wordt dit 7x per week.

b) De krasloten vallen onder de vergunning voor de instantloterij

4.3 Publieke belangen

4.3.1 Preventie van kansspelverslaving

In Tabel 9 zijn de risicoprofielen voor kansspelverslaving weergegeven van twee soorten loterijen (zie ook Tabel 4 voor het risicoprofiel van de overige kansspelen). Deze tabel suggereert dat het verschil in verslavingsgevoeligheid tussen instantloterijen en traditionele loterijen grotendeels veroorzaakt wordt door het verschil in de duur van de inzet tot uitbetaling.

Tabel 9: Risicofactoren voor loterijen (- (laag risico), +- (gemiddeld risico), + (risico), ++ (hoog risico))

Eigenschappen kansspel	Loterijen	Instantloterij
Duur van inzet tot uitbetaling	-	++
Hoogte inzet	+-	-
Uitkeringspercentage	+	+
Omgeving	-	-
Duur van het kansspel	-	+-
Aantrekkelijkheid prijs	++	+
Mate van behendigheit	-	-
Controle	-	-
Beschikbaarheid	+	++
Totaal	-1	+2

Bron: Kingma (1993)

Ondanks dat bovenstaande tabel inzichtelijk maakt dat loterijen en instantloterijen op een aantal risicofactoren hoog scoren, worden loterijen in een onderzoek naar de verslavingszorg (IVZ; 2009-2013) niet als verslavende producten geïdentificeerd. Zie ook het eerder aangehaalde onderzoek van Meerkerk et al. (2008).

4.3.2 Consumentenbescherming

Voor loterijen geldt dat naast de algemene maatregelen voor consumentenbescherming (zie hoofdstuk 2) vergunninghouders de consument duidelijk dienen te maken hoe men bij eventuele deelname via abonnementen zich aan kan melden en uit kan schrijven. Deelname via abonnementen komen bij andere kansspelen niet voor.

Consumenten met klachten over aangeboden kansspelen kunnen deze melden bij de Kansspelautoriteit. Alvorens een klacht in behandeling te nemen informeert de Kansspelautoriteit of de consument contact heeft opgenomen met de vergunninghouder. Indien de klacht na contact met de vergunninghouder niet verholpen is onderzoekt de Kansspelautoriteit de klacht. In 2013 heeft de Kansspelautoriteit 98 klachten behandeld die betrekking hadden op vergunninghouders van loterijen.

4.3.3 *Tegengaan van fraude en overige criminaliteit*

Illegaal aanbod van loterijen komt in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

- illegale huizenloterijen, oftewel het zonder vergunning aanbieden van een huis als prijs (een vergunning is hiervoor wel mogelijk op basis van artikel 3 van de Wok)²⁶;
- buitenlandse loterijen, die ondanks het verbod daarop loten in Nederland verkopen;
- zwarte lotto, oftewel het aanbieden van lottoformulieren buiten de officiële organisatie om, dus zonder vergunning, waarbij de trekking van De Lotto als uitslag wordt gebruikt;
- zwarte bingo, oftewel bingo zonder vergunning.²⁶

²⁶ Kansspelautoriteit. Sanctiebesluiten. Geraadpleegd op 23 september 2014, via <http://www.Kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/sanctiebesluiten/>.
Pagina 50 van 84

5 Sportweddenschappen

5.1 Wet- en regelgeving

5.1.1 Inleiding

Voor sportweddenschappen bestaan twee vergunningstelsels:

- 1 Het vergunningstelsel voor de sportprijsvragen (alle weddenschappen op sportwedstrijden m.u.v. de wedstrijden in de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.
- 2 Het vergunningstelsel voor de totalisator (parimutuele weddenschappen op de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Sportech. Dit is de enige vergunning die in handen is van een buitenlands commercieel concern.

In het vervolghoofdstuk worden de totalisator en de sportprijsvragen samen onder de noemer sportweddenschappen geschaard.

De vergunninghouders zijn weergegeven in Tabel 10, samen met de minimale uitkeringspercentages en minimale afdrachten aan het goede doel. De specifieke wet- en regelgeving voor deze vergunninghouders wordt besproken in de volgende paragrafen.

Tabel 10: Segmenten, vergunninghouders, spelen en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spelen	Prijzen	Afdracht
Sportprijsvragen	De Lotto	Toto Toto-13	$\geq 47,5\%$ ^a	geen vast percentage ^b
Totalisator	Sportech Racing	Runnerz	-	$\geq 2,5\%$

Bron: Wet op Kansspelen, vergunningen.

a) 47,5% gemiddeld bij Toto, lotto en het cijferspel.

b) De afdracht is vastgesteld als het verschil tussen de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen en de som van de voor prijzen bestemde bedragen, de vergoedingen aan de medewerkende verenigingen en verkooppunten voor de door hen ten behoeve van de stichting verrichte diensten en de exploitatiekosten van de stichting.

5.1.2 Sportprijsvragen

Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspelen.

Op basis van artikel 16 van de Wok is aan De Lotto (onder de merknaam toto) de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen verleend. Van de som van de door de deelnemers ingelegde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd. Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF, 27,54% voor de Stichting ALN. Deze formule geldt zowel voor de loterijen-vergunning van De Lotto (waaronder ook de Toto valt, paragraaf 4.1.4) als voor de vergunning voor de instantloterij (paragraaf 4.1.5).

5.1.3 *Totalisator*

Onder totalisator wordt verstaan elke gelegenheid om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, met dien verstande dat de totale inleg minus de bij wet toegestane aftrek verdeeld wordt onder degenen die op de winnaar(s) hebben gewed.

Op basis van artikel 24 van de Wok is aan Sportech Racing B.V. de vergunning voor het organiseren van de totalisator verleend. Sportech Racing B.V. is een 100%-dochteronderneming van het Engelse Sportech Holdco 1 Limited en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam Runnerz. Van de totale inzet per koers wordt, zoals bepaald in de huidige vergunning, voor de verdeling van prijzen aan de winnaars 2,5% afgedragen aan de Nederlandse draf-en rensport (hierna: NDR). De NDR stelt de koersagenda op, bepaalt de spelregels en houdt toezicht op de naleving van deze regels.

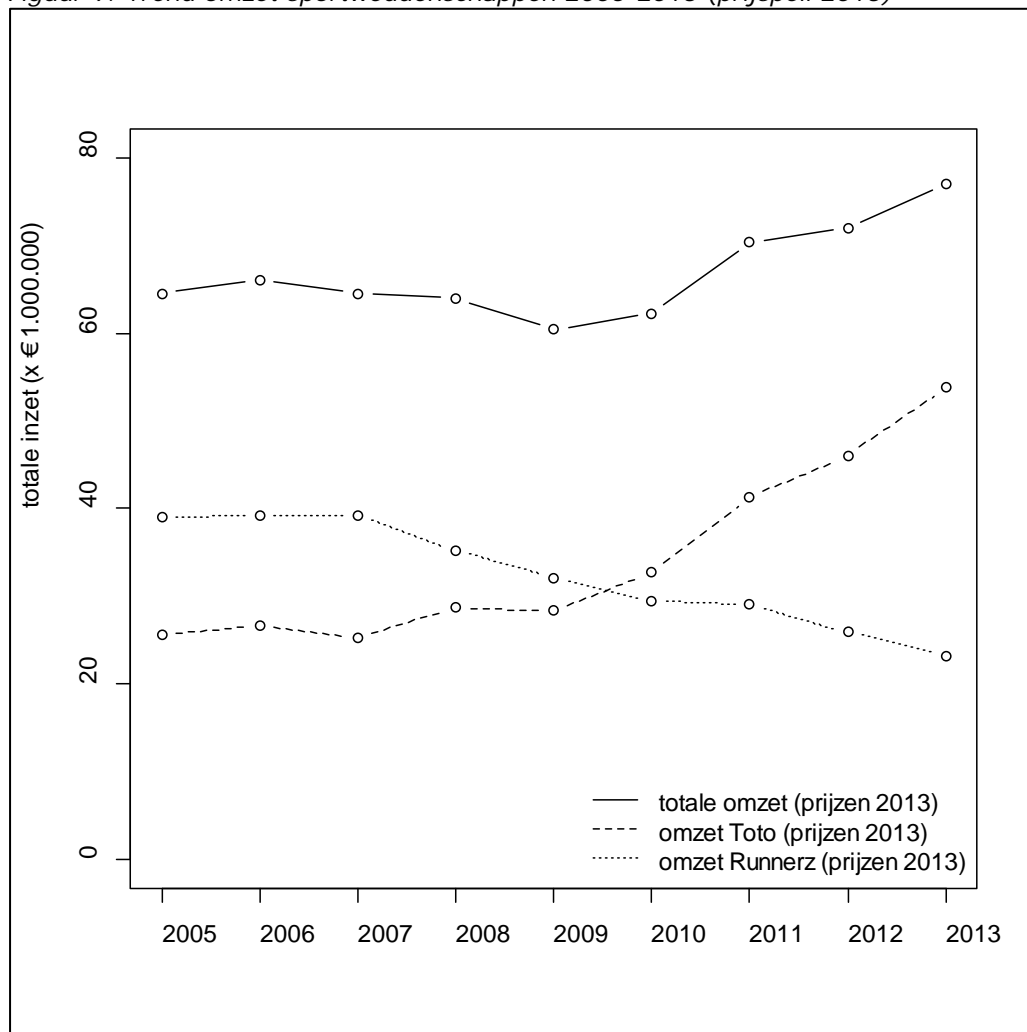
5.2 **Marktstructuur**

5.2.1 *Omvang en spreiding van het aanbod*

In 2013 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen € 77 miljoen. In Figuur 9 is de ontwikkeling van de omzet van de vergunninghouders van sportweddenschappen weergegeven. De totale omzet daalt licht tussen 2005-2010 van € 65 miljoen tot € 62 miljoen (prijspeil 2013). Tussen 2010-2013 stijgt de totale omzet weer tot € 77 miljoen in 2013.

De figuur geeft ook de omzetontwikkeling van de individuele vergunninghouders weer. De ontwikkeling van de omzet van beide vergunninghouders is tegengesteld. Bij Runnerz daalt de omzet van € 39 miljoen in 2005 tot € 23 miljoen in 2013 (prijspeil 2013). Bij de Toto stijgt de omzet juist van € 26 miljoen in 2005 tot € 54 miljoen in 2013 (prijspeil 2013).

Figuur 9: Trend omzet sportweddenschappen 2005-2013 (prijspeil 2013)



Bron: opgave De Lotto en Runnerz.

In het boekjaar 2013 behaalde Runnerz een omzet van € 23 miljoen. Een jaar daarvoor bedroeg de omzet € 25 miljoen. In 2013 werd 42% van de omzet behaald door online verkoop.²⁷ Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2013 kwam 75% van de omzet van Runnerz voort uit weddenschappen op buitenlandse koersen.²⁸

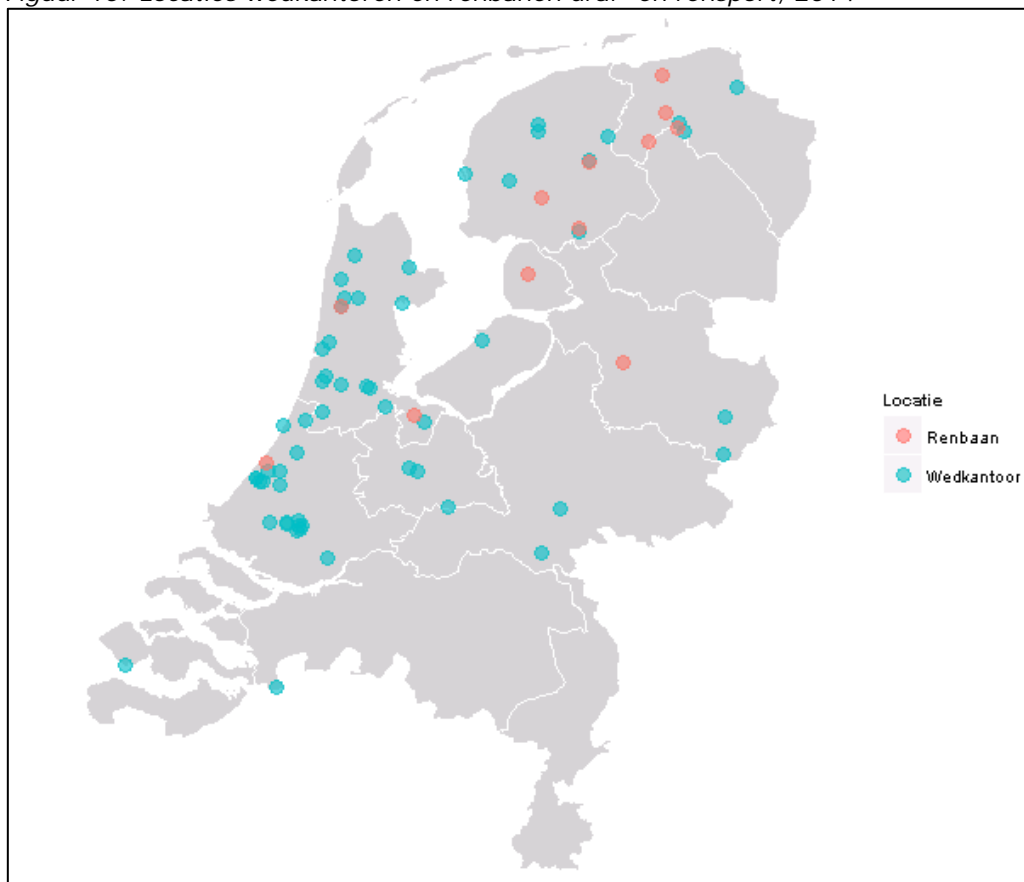
In 2012 bedroeg de omzet van de toto € 45 miljoen. In 2013 bedroeg de omzet van de Toto € 54 miljoen, een stijging van 20% ten opzichte van 2012.

Runnerz verkoopt ruim de helft van de tickets via fysieke wedkantoren. Deze wedkantoren zijn weergegeven in Figuur 10 (oranje), samen met de locatie van de renbanen (blauw). De renbanen en wedkantoren zijn vooral geconcentreerd in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Groningen. In het zuiden van het land is het aanbod beperkt. In Limburg zijn geen wedkantoren of renbanen.

²⁷ Bron: opgave Runnerz

²⁸ Bron: opgave Runnerz

Figuur 10: Locaties wedkantoren en renbanen draf- en rensport, 2014



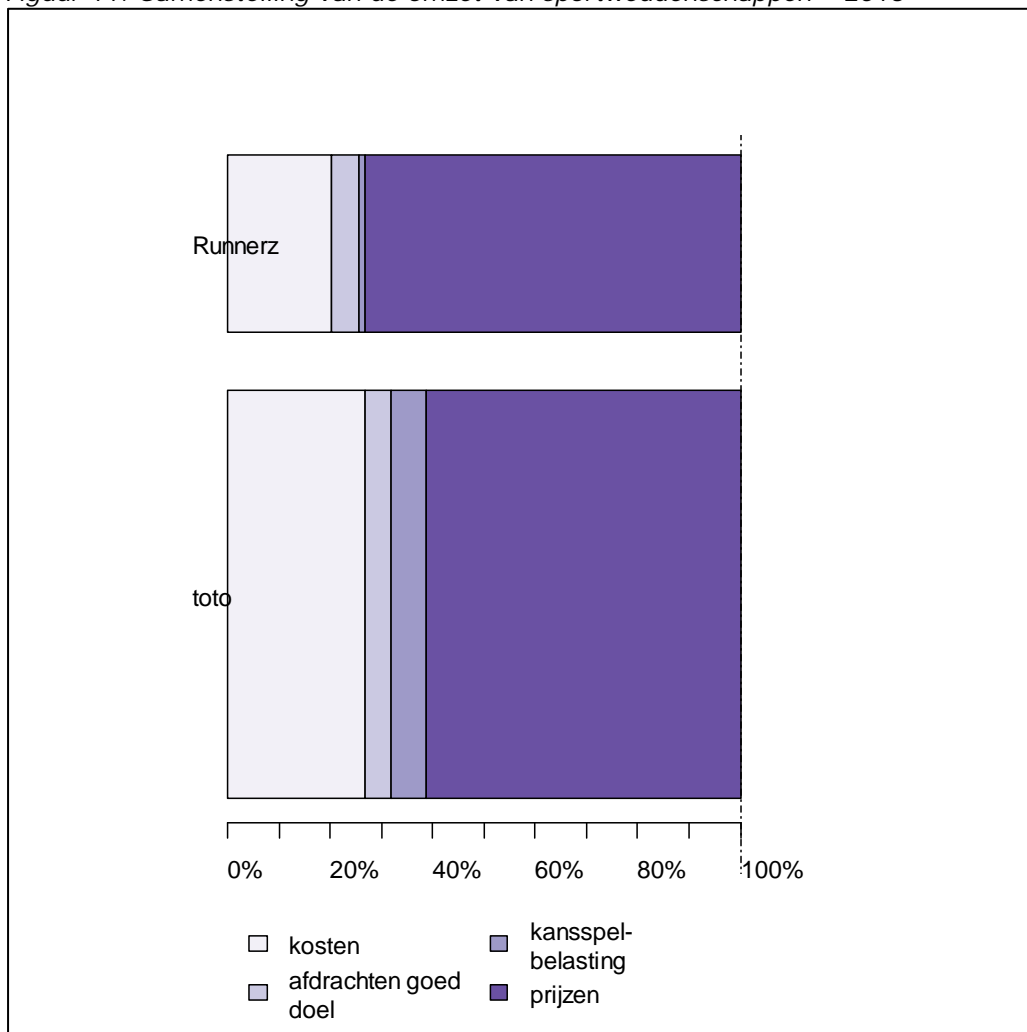
Bron: Runnerz

5.2.2 Kostenstructuur

In Figuur 11 zijn de geldstromen van de vergunninghouders van sportweddenschappen weergegeven. Op de horizontale as staan de verschillende geldstromen als percentage van de omzet. De verticale as bevat de relatieve omzet van de verschillende vergunninghouders van sportweddenschappen.

De kosten, afdrachten aan goede doelen, kansspelbelasting en prijzen voor de toto worden niet uitgesplitst in de verslagen van De Lotto. Daarom zijn deze posten voor de toto benaderd door de totale kosten en kansspelbelasting van De Lotto te verdelen over de toto en de loterij-spelen conform de omzetverhouding tussen beiden. Vervolgens zijn de prijzen benaderd via het percentage van de bruto prijzen van de Toto uit het jaarverslag over 2013 van De Lotto (68%). Het uitkeringspercentage (totale netto prijzen gedeeld door totale inzetten) van Runnerz is dan groter dan dat van de toto (73% tegen 61%). De afdrachtpercentages aan het goede doel bij de Toto en bij Runnerz ontlopen elkaar niet veel (beiden ongeveer 5%).

Figuur 11: Samenstelling van de omzet van sportweddenschappen – 2013^a

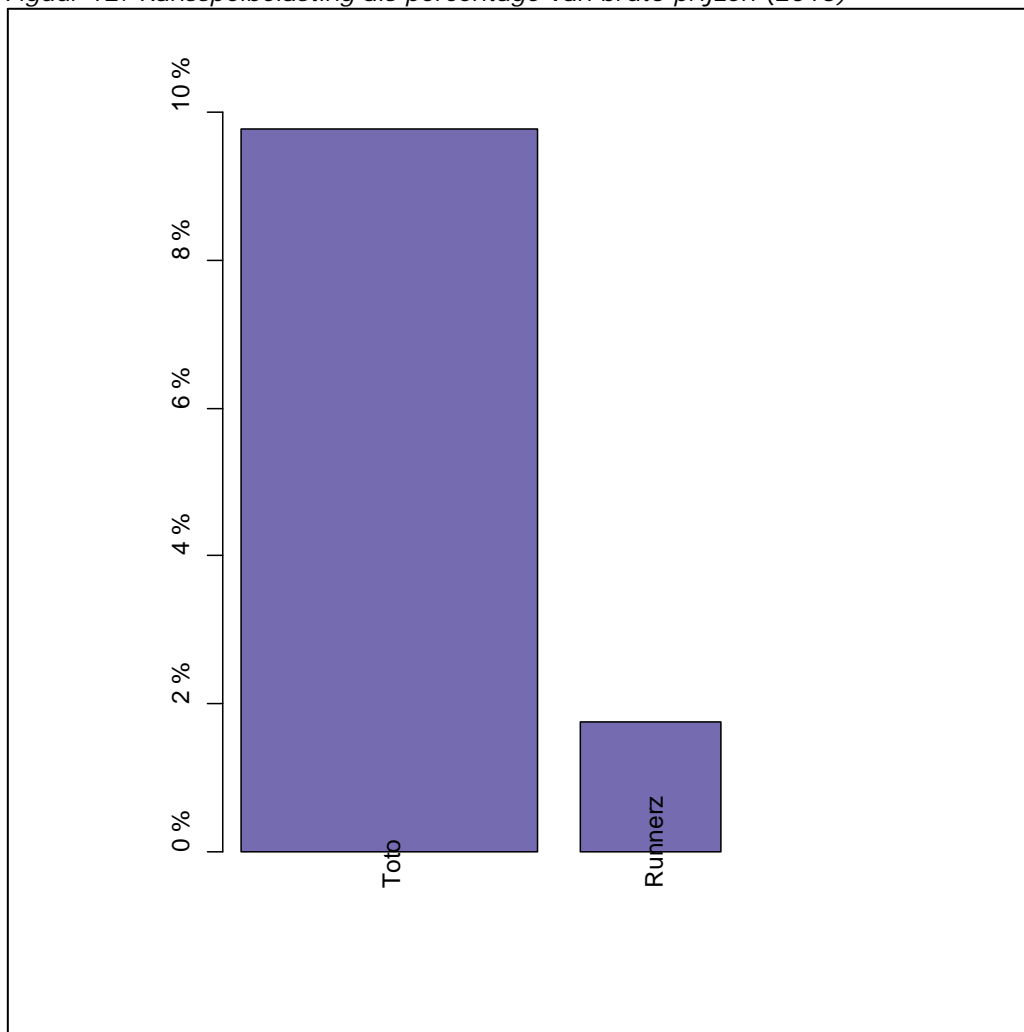


Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De aandelen in de samenstelling voor de omzet van de toto zijn deels geschat (percentage van de omzet loterijproducten in de Toto maal de totale kosten en kansspelbelasting), deels op basis van een opgave van De Lotto (68% van de omzet van de Toto wordt als bruto prijzen uitgekeerd).

Een vergelijking van de relatieve omvang van de kansspelbelasting kan gemaakt worden door de afgedragen kansspelbelasting als percentage van de totale bruto prijzen te vergelijken. In Figuur 12 staat de effectieve kansspelbelasting per vergunninghouder. In beide gevallen ligt het percentage ruim onder het wettelijk belastingpercentage van 29%. Dit komt omdat winnaars van sportweddenschappen alleen belasting moeten betalen over gewonnen prijzen boven de € 454. Uit de figuur blijkt dat vooral bij weddenschappen op de draf- en rensporten veel prijzen onder dit bedrag worden uitgekeerd.

Figuur 12: Kansspelbelasting als percentage van bruto prijzen (2013)^a



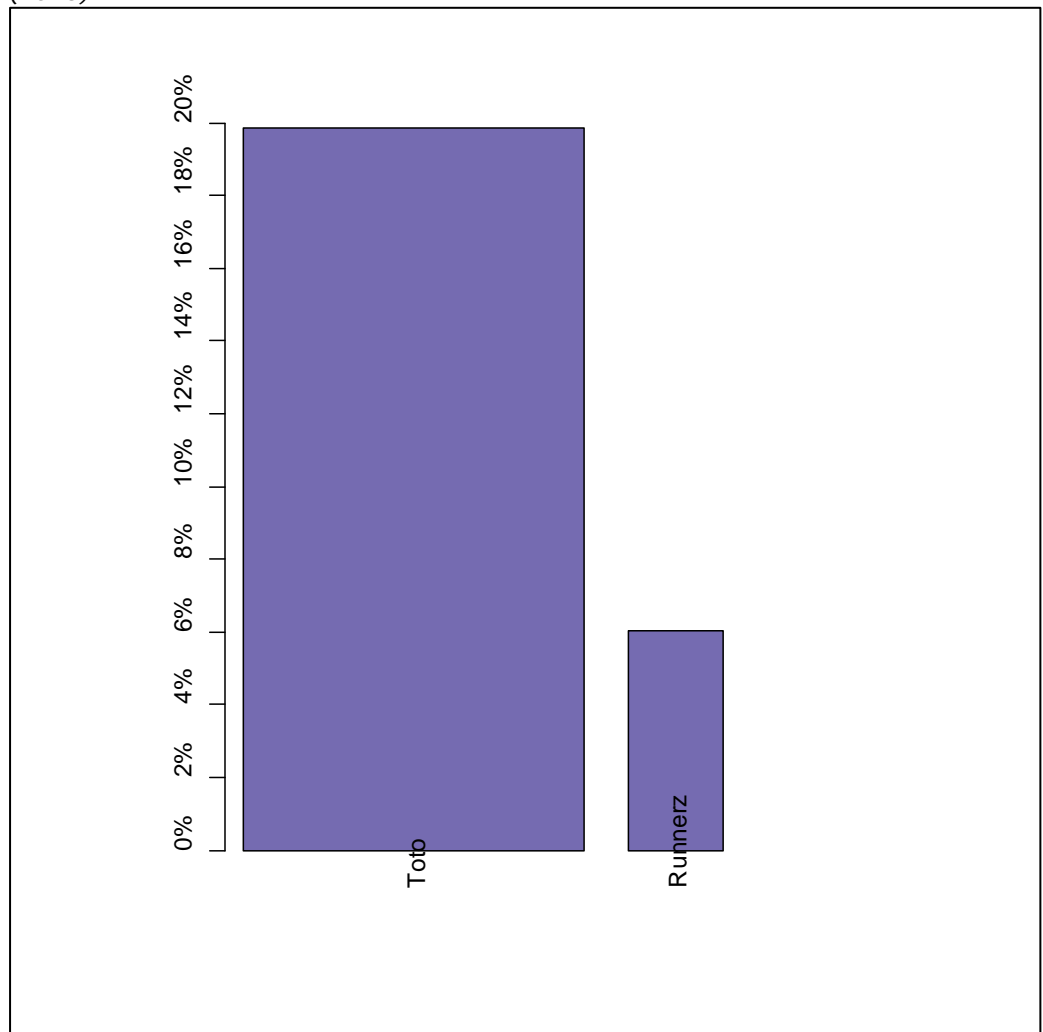
Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het totaal aan bruto prijzen

De kansspelbelasting voor casinospelen en speelautomaten kent een andere belastinggrondslag, namelijk 29% van het bruto spelresultaat (omzet minus prijzen). Ter vergelijking kunnen we ook een fictieve berekening volgens deze methodiek uitvoeren voor de sportwedenschappen. Hierbij dienen we echter wel rekening te houden met de verplichte afdracht aan goede doelen. Als we er vanuit gaan dat deze afdrachten onbelast zouden blijven, dan kunnen we als vergelijkbare belastinggrondslag voor sportwedenschappen de omzet minus netto prijzen en afdrachten aan goede doelen hanteren.

In Figuur 13 is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting als percentage van deze fictieve grondslag weergegeven. Voor de Toto is de kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat het hoogst (20%), nagenoeg gelijk aan het in het wetvoorstel Kansspelen op Afstand genoemde percentage voor *online* aanbieders. Bij Runnerz zou de kansspelbelasting 6% van het aangepaste bruto spelresultaat zijn geweest met deze fictieve grondslag.

Figuur 13: Kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat (2013)^a



Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het bruto spelresultaat (exclusief afdrachten aan goede doelen)

5.2.3 Productvariatie

In Tabel 11 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. De wet scheidt sportweddenschappen qua sporten in twee aparte groepen: Runnerz mag alleen weddenschappen uitzetten op de hippische draf- en rensport, en de toto alleen op de andere sporten, waaronder voetbal, darten en tennis.

Runnerz mag alleen weddenschappen aanbieden volgens het parimutuele stelsel, waarbij iedere speler speelt tegen het collectief gevormd door alle spelers gezamenlijk (de spelers 'pool').²⁹ De Lotto biedt zowel parimutuele spelen (zoals Toto-13) als weddenschappen tegen vaste quotering aan.

²⁹ Het begrip parimutueel is afkomstig uit het Frans (*pari mutuel*) en wordt in het Engels aangeduid als *pool betting*. Weddenschappen tegen vaste quotering heten in het Frans *pari fixe* en in het Engels *fixed-odds*.

Tabel 11: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

Vergunninghouder	Inleg	Frequentie	Sporten ^a
De Lotto	Toto-select Minimale inleg € 1,00 Toto-13 Minimale inleg € 1,00	Afhankelijk van de aangeboden sportwedstrijd in binnen- en buitenland	-Voetbal -Formule 1 -Honkbal -Tennis
Sportech Racing	Minimale inleg € 0,06	Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland	-Draf- en rensport

Bron: websites vergunninghouders, 10 september 2014; aanvullende informatie Sportech.

a) Sporten waarvoor in de huidige situatie (2014) weddenschappen worden aangeboden door de betreffende vergunninghouder.

5.3 Publieke belangen

5.3.1 Preventie van kansspeleravling

Het verslavingsrisico van weddenschappen op paardenrennen is onderzocht door Kingma (Kingma, 1993). Omdat de totalisator en andere sportprijsvragen veel dezelfde eigenschappen hebben als paardenweddenschappen wordt Tabel 12 voor beide als indicatie voor de mate van verslavingsgevoeligheid gebruikt (zie Tabel 4 voor het risicoprofiel van de overige kansspelen).

Sportweddenschappen scoren, zoals te zien is in Tabel 12, hoog op diverse risicofactoren voor kansspeleravling – hoger bijvoorbeeld dan loterijen. In verhouding met loterijen hebben deelnemers van sportweddenschappen (gemiddeld) sterker het gevoel invloed te kunnen uitoefenen op de uitslag. Daarnaast dragen de kleine inzetten, snelle uitslagen, aantrekkelijke prijzen en de kanspelomgeving bij aan het verslavingsrisico.

Tabel 12: Risicofactoren paardenrennen (- (laag risico), +- (gemiddeld risico), + (risico), ++ (hoog risico))

Eigenschappen kansspel	Paardenrennen
Duur van inzet tot uitbetaling	+
Hoogte inzet	+
Uitkeringspercentage	-
Omgeving	+
Duur van het kansspel	+-
Aantrekkelijkheid prijs	+
Mate van behendigheit	++
Controle	-
Beschikbaarheid	+-
Totaal	+4

Bron: Kingma (1993).

5.3.2 Consumentenbescherming

Aanbieders van sportweddenschappen mogen geen geldleningen verstrekken aan spelers, dat wil zeggen dat spelen op krediet niet is toegestaan. In de vergunningen zijn aanvullende eisen ten behoeve van consumentenbescherming opgenomen:

- Sportech Racing is verplicht de uitslag van de wedstrijden de nodige bekendheid te geven zodat de deelnemers op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van de uitslag;
- De Lotto dient erop toe te zien dat de medewerkende verenigingen en verkooppunten onmatige deelname aan sportweddenschappen tegengaan.

De Kansspelautoriteit heeft in 2013 vier klachten over sportweddenschappen in behandeling genomen.

5.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

Matchfixing

Bij de sportweddenschappen bestaat het risico op matchfixing (zie paragraaf 2.4.2). Recent onderzoek van de Universiteit Tilburg, de VU en Ernst & Young concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is, maar wel voorkomt (Spapens & Olfers, 2013). In dit enquêteonderzoek onder 732 sporters gaf 27% aan te denken dat matchfixing in zijn/haar omgeving voorkwam, 8% van de respondenten kende mensen die waren benaderd voor matchfixing en 4% stelde zelf te zijn benaderd. Matchfixing hoeft niet per se kansspel gerelateerd te zijn. De respondenten gaven aan dat dit in de meeste gevallen ook niet het geval was (slechts 20% van de respondenten met vermoedens van matchfixing in hun omgeving gaven aan dat dit gerelateerd aan kansspelen was).

Gokzuilen

Via zogenaamde gokzuilen, modules met internetverbinding die meestal in horecagelegenheden te vinden zijn, kan illegaal op sportwedstrijden worden gewed. Verispect, de instantie die voorheen controles van kansspelautomaten uitvoerde, stelt in haar jaarrapportage 2012 dat bij controles 227 illegale speelautomaten aangetroffen werden, waarvan 85% gokzuilen die op voetbal gericht waren.³⁰ De Kansspelautoriteit heeft ten tijde van het publiceren van dit rapport zes sanctiebesluiten genomen jegens gelegenheden waar gokzuilen aangetroffen werden.²⁶ Daarnaast worden nog steeds regelmatig onderzoeken naar gokzuilen afgerond en opgestart door de Kansspelautoriteit.

Draf- en rensport

Tot eind 2013 voerde Verispect de controles uit voor de sportweddenschappen in de draf- en rensport. In het jaarverslag van 2012 concluderen zij dat er bij controles bij renbanen wel bij hun bekende bookmakers werden gesignaleerd, maar dat geen illegale weddenschappen werden geconstateerd. Bij controles van wedkantoren werden geen misstanden aangetroffen.³¹

³⁰ Verispect (2012) - jaarverslag

³¹ Verispect (2012) - jaarverslag

6 Casinospelen

6.1 Wet- en regelgeving

Onder titel IVb van de Wok, getiteld 'Casinospelen', wordt de vergunning verleend voor 'het organiseren van speelcasino's'. Een speelcasino wordt in de wet gedefinieerd als een 'voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen'. Deze definitie beperkt de vergunning tot (fysieke) inrichtingen: de casinospelen mogen dus niet via internet en dergelijke worden aangeboden. Ze mogen wel worden aangeboden door elektronische terminals binnen de casino's. In dit hoofdstuk bespreken we alleen de tafelspelen en niet de kansspelautomaten (die ook in speelcasino's aangeboden worden).

De toegestane 'gemeenschappelijk beoefende kansspelen' worden opgesomd in de vergunning (zie Tabel 13). De lijst wordt periodiek uitgebreid om nieuw ontwikkelde spelen te mogen aanbieden.

Tabel 13: Overzicht casinospelen

Segment	Vergunninghouder	Spelen
Tafelspelen	Holland Casino	Franse roulette
		Amerikaanse roulette
		Black jack
		Baccarat/chemin de fer
		Punto banco
		Sic bo
		Money Wheel
		Red dog
		Keno/Bingo
		Poker
		Casino war

Bron: beschikking casinospelen 1996 artikel 4 lid 1

6.1.1 Holland Casino

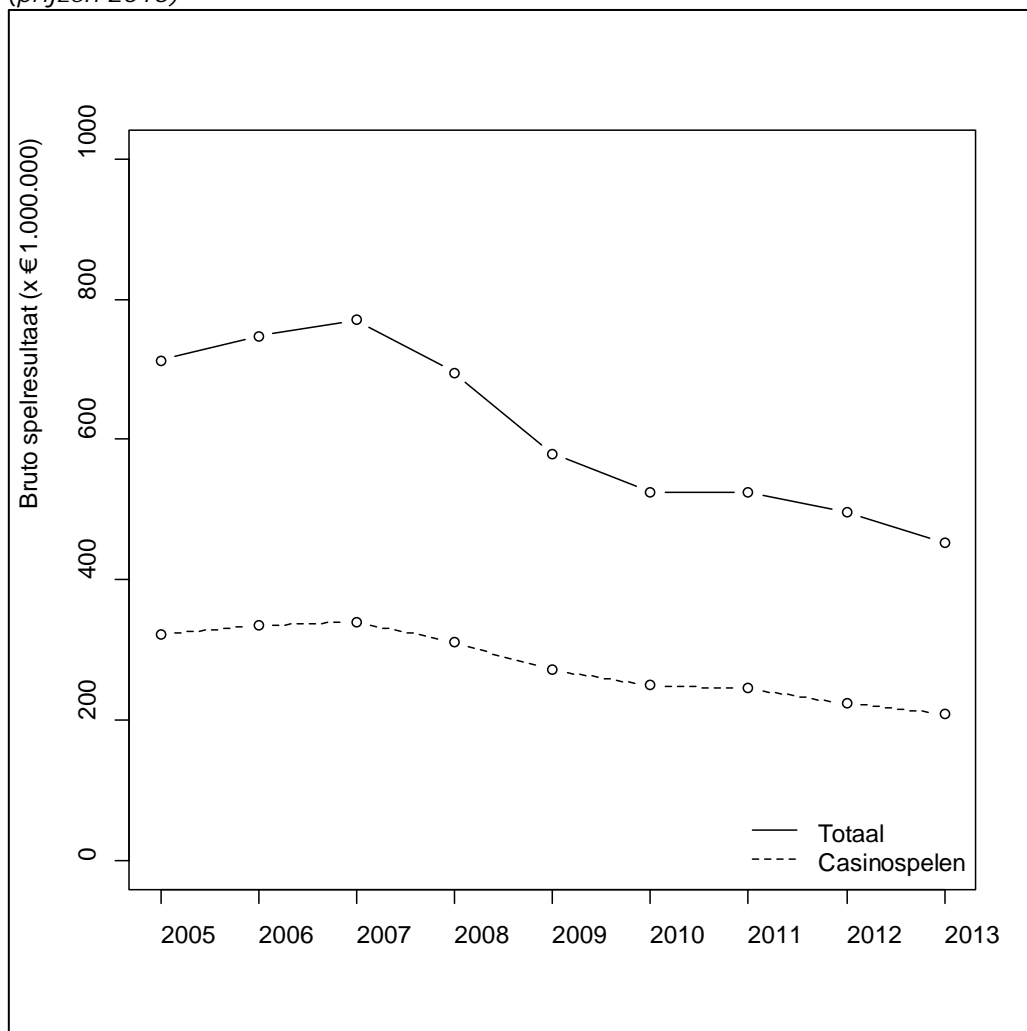
Op basis van artikel 27h lid 1 van de WOK wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is verleend aan de stichting *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). De stichting mag 14 speelcasino's exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan, onder de speelautomatentitel (zie paragraaf 7.1).

6.2 Marktstructuur

6.2.1 Omvang en spreiding van het aanbod

De ontwikkeling van het bruto spelresultaat voor casinospelen bij Holland Casino is weergegeven in Figuur 14. Tussen 2005-2013 daalt het bruto spelresultaat voor casinospelen van € 322 miljoen naar € 209 miljoen (prijzen 2013). Vooral tussen 2007-2010 is de daling groot. De figuur toont ook het bruto spelresultaat voor alle bij Holland Casino aangeboden spelen (inclusief speelautomaten). Het aandeel van casinospelen in het totale bruto spelresultaat blijft over de jaren ongeveer gelijk (45% in 2005, 46% in 2013). De daling van het bruto spelresultaat lijkt samen te vallen met de financiële crisis.

Figuur 14: Trend bruto spelresultaat casinospelen Holland Casino, 2005-2013 (prijzen 2013)

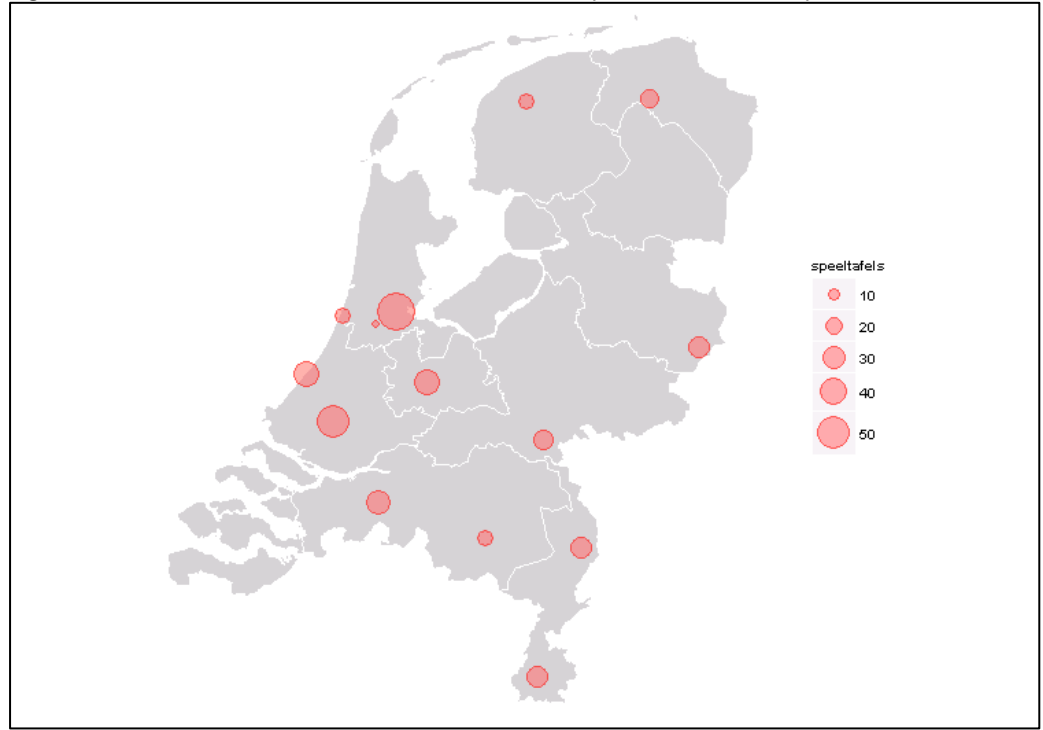


Bron: opgave Holland Casino

Holland Casino heeft in totaal 14 verschillende vestigingen. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 15. In deze figuur zijn in plaats van provinciegrenzen de voorgenoemde vijf vergunningsregio's uit de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime gehanteerd.⁹ In het zuiden van het land zijn er relatief meer vestigingen. In Zeeland, Drenthe en Flevoland zijn geen vestigingen. De figuur geeft ook het aantal speeltafels voor casinospelen weer. De vestiging in

Amsterdam heeft het grootste aantal speeltafels (59) en de vestiging op Schiphol het kleinste aantal (3).

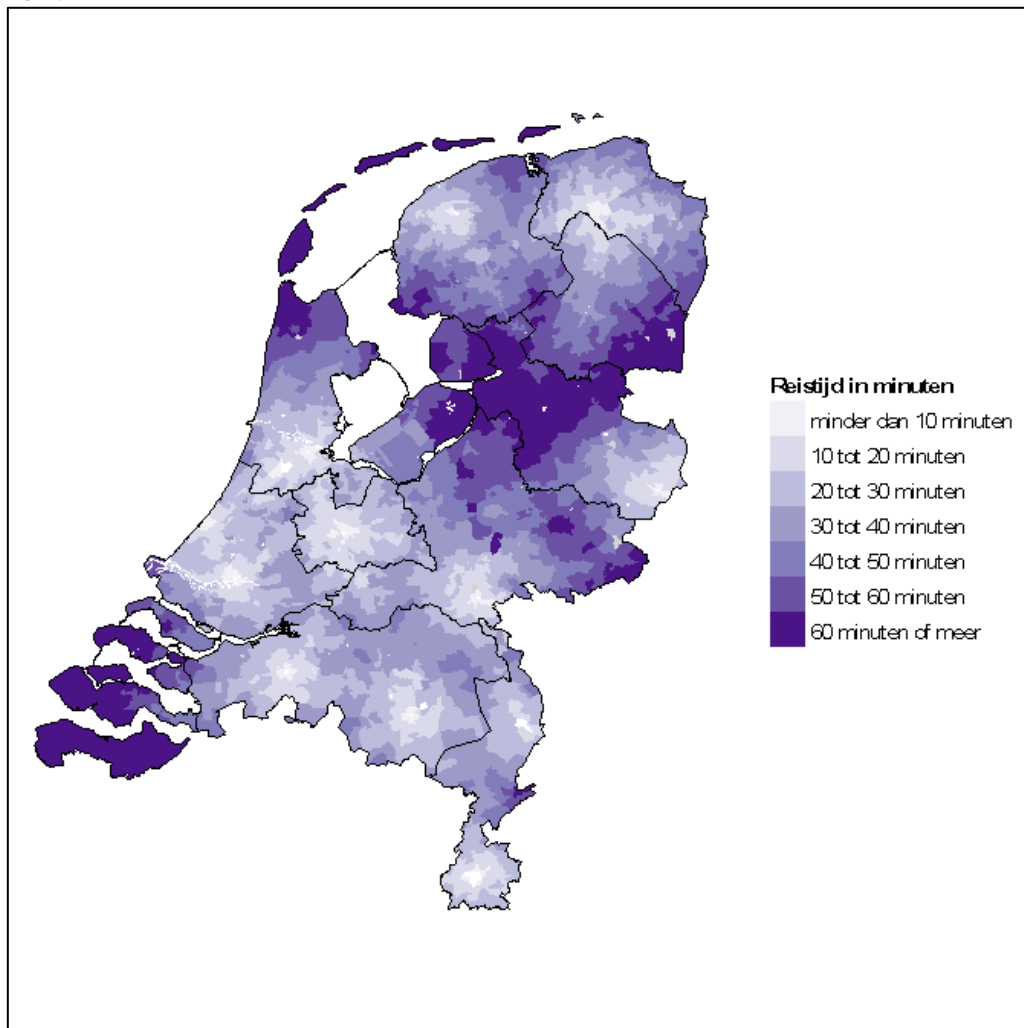
Figuur 15: Locaties Holland Casino naar aantal speeltafels casinospelen, 2014



Bron: opgave Holland Casino

De spreiding van vestigingen is ook terug te zien in Figuur 16. Deze figuur toont de gemiddelde reistijd per postcode naar de dichtstbijzijnde speelcasino. In gebieden met de donkerste kleur is de gemiddelde reistijd meer dan een uur. Dit betreft delen van Noord-Holland, Zeeland, Overijssel, Drenthe en Flevoland.

Figuur 16: Gemiddelde reistijd naar casino, minuten (per 4-positie postcodegebied), 2014



Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

Bovenstaande figuur toont de reistijd naar het dichtstbijzijnde casino, maar dit zegt weinig over het aandeel van de bevolking dat met kleine reistijd toegang heeft tot een casino. In Tabel 14 staat daarom het percentage van de bevolking dat binnen een aantal minuten één, twee of drie casino's kan bereiken. Zo kan een kleine 20% van de bevolking binnen een kwartier een casino bereiken. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het half uur een casino binnen bereik, bijna 20% twee casino's en een kleine 3% zelfs drie. Ruim 93% van de bevolking woont binnen een uur van een casinovestiging.

Tabel 14: Percentage bevolking met één, twee of drie casino's binnen een bepaalde reisafstand, 2014

	15 minuten	30 minuten	45 minuten	60 minuten
Één casino	18,9%	59,3%	82,9%	93,4%
Twee casino's	0,6%	19,4%	51,5%	73,8%
Drie casino's	0,0%	2,7%	33,1%	59,4%

Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

Holland Casino is in de casinospelsector de enige vergunninghouder en de markt is daarom volledig geconcentreerd (HHI = 1). Op het vlak van de casinospelen is van concurrentie met legaal aanbod geen sprake. Wel is het zo dat illegale casinovestigingen, pokertoernooien en illegaal online aanbod een vorm van valse concurrentie betreft.

6.2.3 *Kostenstructuur*

In Tabel 20 staan enkele financiële cijfers van Holland Casino. De tabel bevat zowel cijfers voor alleen de casinospelen als cijfers voor Holland Casino als geheel (inclusief speelautomaten). Bij Holland Casino wordt 29% kansspelbelasting betaald over het bruto spelresultaat. Voor casinospelen komt dit neer op € 64 miljoen. De totale kosten van Holland Casino zijn € 382 miljoen.

Tabel 15: Kostenstructuur Holland Casino, 2013

	Casinospelen	Totaal
A Aantal speeltafels	404	-
B Bruto spelresultaat (€ miljoen)	€ 210	€ 476
C Kansspelbelasting (€ miljoen) (B x 29%)	€ 64	€ 138
D Kosten	-	€ 382
E Afdrachten staat	-	€ 9
F Aantal bezoekers (x 1.000)	-	1.134

Bron: opgave Holland Casino

6.2.4 *Productvariatie*

Aangeboden spelen

Onder casinospelen valt een groot aantal spelen. In Tabel 16 staat een overzicht van de spelen die bij vestigingen van Holland Casino gespeeld kunnen worden. Het aanbod van spelen verschilt echter per vestiging. De meeste casinospelen worden tegen de bank gespeeld (jeux de contreparti), alleen de verschillende varianten van poker worden niet tegen de bank gespeeld maar tegen de andere spelers (jeux de cercle).

Tabel 16: Overzicht casinospelen on Holland Casino

Casinospel	Jeu de contreparti/jeu de cercle
Poker	Jeu de cercle
Roulette	Jeu de contreparti
Bingo	Jeu de contreparti
Black Jack	Jeu de contreparti
Casino 21	Jeu de contreparti
Money Wheel	Jeu de contreparti
Multi Poker	Jeu de contreparti
Punto banco	Jeu de contreparti

Bron: website Holland Casino (2014)

Inzet

De inzet per spel ligt tussen de € 5 en € 10.000. In elke vestiging wordt minimaal één casinospel aangeboden waarbij de minimuminzet niet meer is dan € 5 en minimaal één casinospel waar de minimuminzet € 2 of lager is.³²

6.3 Publieke belangen

6.3.1 Preventie van kansspeleravling

Risico

Ook Casinospelen kunnen leiden tot kansspeleravling. Dit is terug te vinden in het risicoprofiel van casinospelen in Tabel 17 (zie Tabel 4 voor het risicoprofiel van de overige kansspelen). Vrijwel alle eigenschappen van casinospelen werken verslavend. De korte duur van inzet tot uitbetaling steekt daar qua verslavingsgevoeligheid bovenuit.

³² Beschikking casinospelen 1996 artikel 5
Pagina 66 van 84

Tabel 17: Kingma scores voor casinospelen (- (laag risico), +- (gemiddeld risico), + (risico), ++ (hoog risico))

Eigenschappen kansspel	Casinospelen
Duur van inzet tot uitbetaling	++
Hoogte inzet	+
Uitkeringspercentage	-
Omgeving	+
Duur van het kansspel	+
Aantrekkelijkheid prijs	+
Mate van behendigheid	+
Controle	+
Beschikbaarheid	+-
Totaal	+7

Bron: Kingma (1993)

Maatregelen

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van casinospelen heeft Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelverslaving: het Preventie Beleid Kansspelen (hierna: PBK). In het PBK wordt beschreven hoe Holland Casino kansspelverslaving probeert te beteugelen. Vanuit de gedragstheorie zijn er drie verschillende hoofdfases in speelgedrag te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in Tabel 18.

Tabel 18: Fases verslaving volgens Preventiebeleid Kansspelen van Holland Casino

Fase	Omschrijving	Hoofdfase	Fase van preventie
0	Nooit een kansspel gedaan/gestopt	Geen doelgroep PBK	Universele preventie
1	Kennismakingsfase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
2	Geïntegreerde fase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
3	Excessieve fase	Aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
4	Kritieke fase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
5	Chronische of verslavingsfase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie

Bron: Holland Casino. Preventiebeleid Kansspelen, beleidsnotitie januari 2010

Het doel van Holland Casino is om spelers te leren kennen in de fases waarin zij nog goed aanspreekbaar zijn. Vervolgens tracht Holland Casino de spelers door de juiste beïnvloeding en (zelf)regulerende maatregelen in de fasen 1 t/m maximaal 3 te houden.

Spelers in fase 4 krijgen dikwijls bezoekbeperking opgelegd door Holland Casino, en spelers in fase 5 wordt de entree tot vestigingen van Holland Casino ontzegd voor een bepaalde periode. Tabel 19 toont hoe vaak gesprekken plaatsvinden en bezoekbeperkingen en entreeverboden worden opgelegd als gevolg van verslaving, onmatig speelgedrag of problematisch speelgedrag. In 2013 werd met 2,2% van de

bezoekers een preventief gesprek gevoerd. In 2004 gebeurde dit bij een minder grote groep (bijna 2%). Ruim 0,7% krijgt te maken met een bezoekbeperking of een entreeverbod. Dit percentage is min of meer stabiel in de tijd.

Tabel 19: Cijfers preventiebeleid Holland Casino

	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal unieke bezoekers	1.094.077	1.296.939	1.232.623	1.147.746	1.184.000	1.173.000	1.134.000
Aantal PBK gesprekken	21.360	34.842	33.181	30.287	28.182	26.429	24.606
<i>Percentage van het aantal bezoekers</i>	<i>1,95%</i>	<i>2,69%</i>	<i>2,69%</i>	<i>2,64%</i>	<i>2,38%</i>	<i>2,25%</i>	<i>2,17%</i>
Aantal gesprekken jongvolwassenen ^a	-	5.333	4.879	4.195		-	-
<i>Percentage van het aantal bezoekers</i>	<i>-</i>	<i>0,41%</i>	<i>0,40%</i>	<i>0,37%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Aantal bezoekbeperkingen	3.155	4.463	4.297	3.872	3.290	3.098	3.043
<i>Percentage van het aantal bezoekers</i>	<i>0,29%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,35%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,28%</i>	<i>0,26%</i>	<i>0,27%</i>
Aantal entreeverboden	4.423	5.340	4.892	4.391	4.144	3.947	3.818
<i>Percentage van het aantal bezoekers</i>	<i>0,40%</i>	<i>0,41%</i>	<i>0,40%</i>	<i>0,38%</i>	<i>0,35%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,34%</i>

Bron: Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

a) Ook in 2004 werd specifiek aandacht besteed aan jongvolwassenen. Het aantal gesprekken dat met deze doelgroep is gevoerd, is echter niet in het jaarverslag over 2004 opgenomen

6.3.2 Consumentenbescherming

Aangezien Holland Casino een breed scala aan kansspelen aanbiedt, is het van belang de consumenten van de juiste speluitleg per spel te voorzien. Holland Casino faciliteert dit door middel van haar personeel en folders met daarin speluitleg. Deze folders zijn aanwezig in alle vestigingen van Holland Casino.

In 2013 heeft de Kansspelautoriteit welgeteld één klacht omtrent Holland Casino in behandeling genomen.

6.3.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

Illegaal aanbod

Vooraf voor poker is er een illegale markt. In 2009 deden naar schatting van Regioplan circa 205.000 mensen mee aan illegale pokertoernooien (Homburg & Oranje, 2009).

De Kansspelautoriteit heeft twee vergunninghouders van een online casino een sanctiebesluit opgelegd.

Witwassen

De Nederlandsche Bank houdt toezicht op Holland Casino in het kader van de Wwft. De Wwft stelt dat een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die

beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino organiseert onder het Wwft-toezicht valt. Dit betekent dat van de vergunninghouders van kansspelen alleen Holland Casino onder Wwft-toezicht valt.

Holland Casino is in het kader van de Wwft verplicht FIU-Nederland in te lichten bij ongebruikelijke transacties (zie paragraaf 1.2.3). In 2013 ontving FIU-Nederland van casino's 1.539 meldingen van ongebruikelijke transacties (bron: jaarverslag FIU-Nederland 2013). FIU-Nederland heeft na screening in 2013 144 transacties bij casino's als verdacht verklaard.

7 Kansspelautomaten

7.1 Wet- en regelgeving

7.1.1 Inleiding

Een speelautomaat is een speltoestel dat start via een knop, hendel of ander mechanisch of elektronisch proces. Er zijn drie soorten speelautomaten (Wet op de kansspelen, artikel 30 t/m 32):

- 1 *Kansspelautomaten.* Dit zijn automaten waar de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Gebruik van een kansspelautomaat kan leiden tot de (onmiddellijke) uitbetaling van een prijs in de vorm van geld of het recht om gratis verder te spelen. Voorbeelden hiervan zijn gokkasten en fruitautomaten.
- 2 *Behendigheidsautomaten.* Bij een behendigheidsautomaat kan de deelnemer de uitkomsten van het spel beïnvloeden. Flipperkasten zijn bijvoorbeeld behendigheidsautomaten. Deze automaten keren geen geldprijzen uit, maar gebruikers kunnen wel een verlengde speelduur of gratis nieuw spel winnen.
- 3 *Kermisautomaten.* Ook bij kermisautomaten kan de gebruiker invloed uitoefenen op de uitkomst. Een kermisautomaat kan geen geld uitkeren, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen, die een waarde mogen vertegenwoordigen van maximaal veertig maal de inzet van het spel.

Dit hoofdstuk gaat alleen over kansspelautomaten. Binnen deze categorie is onderscheid te maken drie typen:

- a Casinoautomaten,
- b Speelhalautomaten en
- c Horeca-automaten.

De drie categorieën verschillen niet alleen voor wat betreft de locatie waar ze geplaatst worden (in een casino, speelhal of horecagelegenheid), maar ook qua wet- en regelgeving. Dit wordt in de volgende paragraaf duidelijk, als we de specifieke wet- en regelgeving voor kansspelautomaten bespreken.

7.1.2 Vergunningen

Voor het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten op een bepaalde locatie moet de eigenaar van de locatie beschikken over een aanwezigheidsvergunning die wordt afgegeven door burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Aanwezigheidsvergunningen zijn er in twee soorten: één voor hoogdrempelige horeca-inrichtingen, en één voor speelautomatenhallen.

Voor het *exploiteren* van speelautomaten moet de exploitant beschikken over een door de Kansspelautoriteit afgegeven exploitatievergunning. Voor het *op de markt brengen* van speelautomaten moet de fabrikant of importeur beschikken over een modeltoelating voor elk type automaat dat hij in de handel brengt. De toelatingen worden afgegeven door de Kansspelautoriteit, na een technische keuring door een wettelijk erkende keuringsinstelling.

Holland Casino is als enige legale casino ook de enige vergunninghouder voor casinoautomaten in Nederland. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino hiervoor een gecombineerde aanwezigheids- en exploitatievergunning verleend. Voor het exploiteren en plaatsen van speel- en horeca-automaten zijn meerdere vergunningen

actief. Meer hierover volgt in paragraaf 7.3. Hieronder volgt eerst een korte toelichting op de drie soorten vergunningen.

Modeltoelating

Elk nieuw model kansspelautomaat moet een modeltoelating hebben. Dat wil zeggen dat het type automaat door een geschikte keuringsinstelling (Geschikt bevonden door de Raad van Accreditatie of buitenlands equivalent.) is gekeurd.³³ De Kansspelautoriteit toetst een aanvraag voor modeltoelating aan de hand van het rapport van de keuringsinstelling. Daarbij wordt gekeken of:

- alle speltechnische onderdelen getoetst zijn,
- het advies logisch is,
- inspectie door de Kansspelautoriteit mogelijk is.

Als een bepaald type kansspelautomaat is toegelaten, geldt die toelating voor alle automaten van dat type. Het is dus niet zo dat elke automaat afzonderlijk gekeurd moet worden. De aanvrager van een modeltoelating draagt de kosten voor het onderzoek van de keuringsinstelling. Als het model is goedgekeurd, dient bij de Kansspelautoriteit voor elke automaat van dit model een merkteken (sticker) te worden aangeschaft ter waarde van €131,- (toezichtskosten).

Exploitatievergunning

Elke eigenaar of exploitant van een kansspelautomaat dient een exploitatievergunning te hebben.³⁴ Deze wordt verleend door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit toetst hiervoor de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets vindt zowel plaats bij een eerste aanvraag als bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning. Er wordt onderzoek gedaan naar eventuele (vroegere) strafrechtelijke vervolging van de exploitant en van de beheerders en leidinggevenden die er werken. Daarnaast wordt er een inschatting gemaakt van de kans dat de aangevraagde exploitatievergunning gebruikt wordt voor criminele activiteiten, zoals witwassen. De exploitatievergunning kost momenteel eenmalig € 1815,12 (leges) en jaarlijks € 453,78 (toezichtskosten).

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.³⁵ Een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad dit bij Raadsverordening heeft toegestaan. In een dergelijke verordening kan een gemeente aanvullende eisen stellen aan het aantal automaten (per locatie of voor de gemeente als geheel) en aan de minimumleeftijd voor bezoekers van locaties waar deze worden aangeboden. De kosten voor de aanwezigheidsvergunning worden bepaald door de gemeente, maar zijn gebonden aan het maximum (€ 34,00 per aanvraag en € 22,50 per automaat waarvoor de vergunning wordt aangevraagd).³⁶

In het overzicht hieronder zijn de soorten vergunningen en hun kenmerken samengevat.

³³ Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

³⁴ Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

³⁵ Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

³⁶ Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van het Speelautomatenbesluit 2000.

Tabel 20: Overzicht vergunningen kansspelautomaten

Wie	Verkoper/ producent	Exploitant	Vergunninghouder
Waarvoor	Speelautomaten importeren of produceren en aanbieden aan exploitanten in Nederland	Exploiteren van kansspelautomaten in Nederland	Het plaatsen van kansspelautomaten in Nederland
Welke vergunning nodig	Modeltoelating per type automaat, af te geven door de Kansspelautoriteit	Exploitatievergunning, af te geven door de Kansspelautoriteit	Aanwezigheidsvergunning, af te geven door de betreffende gemeente
Kosten	- kosten voor onderzoek, te betalen aan keuringsinstantie - €131,- per automaat t.b.v. merkteken, te betalen aan Kansspelautoriteit	- €1815,12 leges , eens per 10 jaar - €453,78 jaarlijkse toezichtkosten -jaarlijkse aangifte per type automaat, alle te betalen aan Kansspelautoriteit	- maximaal € 22,50 vaste aanvraagkosten plus € 34,00 per automaat, te betalen aan gemeente

Bron: Kansspelautoriteit.

7.1.3 Eisen aan het spel

De spelkenmerken van kansspelautomaten, zoals hoeveel geld per spel mag worden ingeworpen en de maximum uitbetaling, zijn aan regels gebonden. Voor speelhalautomaten en horeca-automaten geldt het Speelautomatenbesluit 2000, voor casinoautomaten geldt de Beschikking casinospelen 1996. Enkele voorbeelden van wettelijke eisen zijn opgenomen in Tabel 21.

Tabel 21: Wettelijke eisen aan kansspelautomaten

	Max inworp per spel	Uitkeringspercentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3,5 sec	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^a
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^a
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000.

a) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2.500 uitgekeerd mag worden.

De volgende paragrafen geven per type kansspelautomaat de specifieke wet- en regelgeving weer.

7.1.4 Eisen aan de opstellocatie

Kansspelautomaten mogen alleen worden geplaatst binnen hoogdrempelige locaties. Daarom geldt dat horeca-automaten alleen opgesteld mogen worden in horecalocaties (Wok, Titel VA, Artikel 30d):

- die een drank- en horecavergunning hebben,
- waar het café- of het restaurantbezoek op zichzelf staat, wat wil zeggen dat er geen andere activiteiten plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken,

- waar de activiteiten in bedrijf in belangrijke mate zijn gericht op personen van 18 jaar en ouder.

Binnen de horeca zijn twee kansspelautomaten toegestaan.³⁷

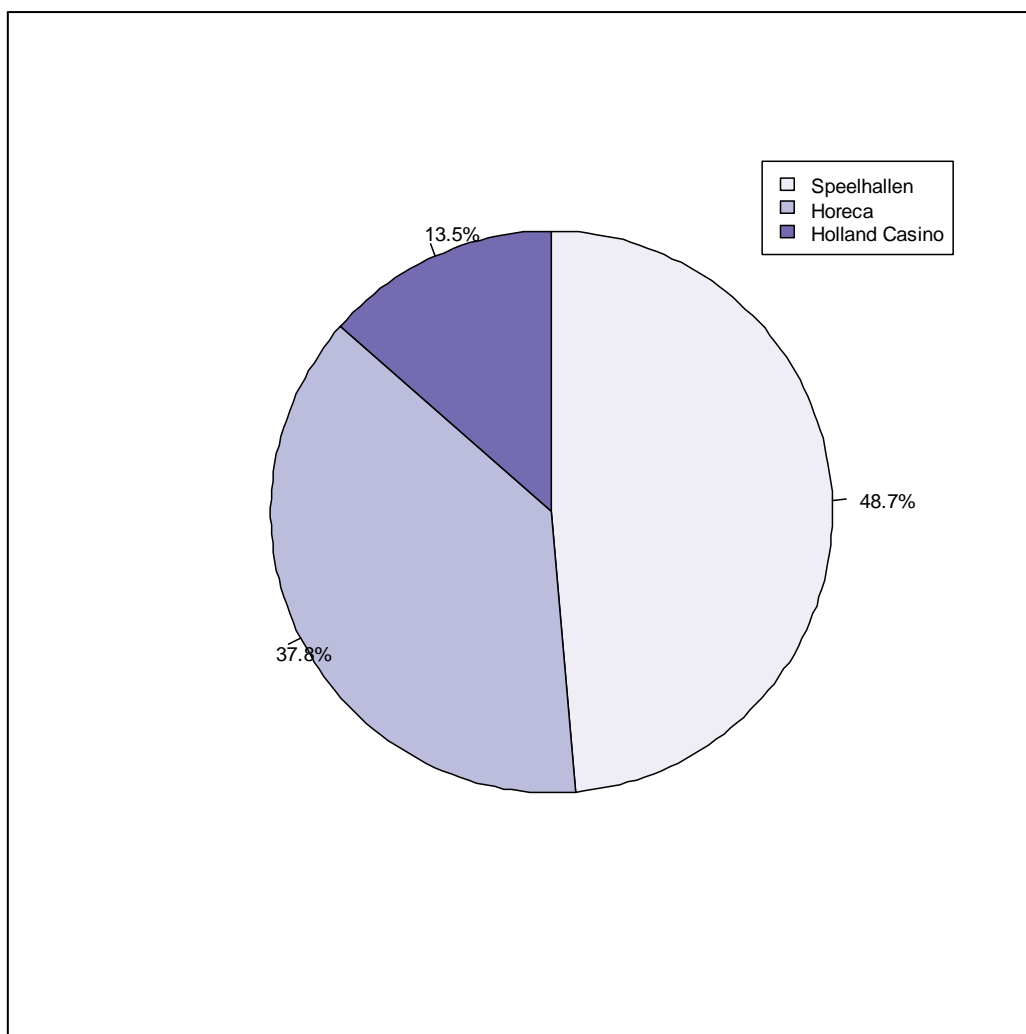
7.2 Marktstructuur

7.2.1 Omvang en spreiding van het aanbod

Eind 2013 waren er in Nederland in totaal 38.006 kansspelautomaten in gebruik. In speelhallen kan één automaat plaats bieden aan meerdere spelers tegelijk (gemiddeld 1,56 spelersplaatsen per automaat). Het aantal spelersplaatsen in Nederland is daarom groter dan het aantal kansspelautomaten.

In Figuur 17 is de relatieve omvang (in aantallen spelersplaatsen) van de drie segmenten weergegeven. Bijna de helft van de spelersplaatsen bevindt zich in speelhallen (49%) en 38% is te vinden in de horeca. Casino's zijn goed voor 14% van de spelersplaatsen.

Figuur 17: Aandeel automaten in horeca, speelhallen en Holland Casino (2013)



³⁷ Artikel 30c, tweede lid, van de Wok.

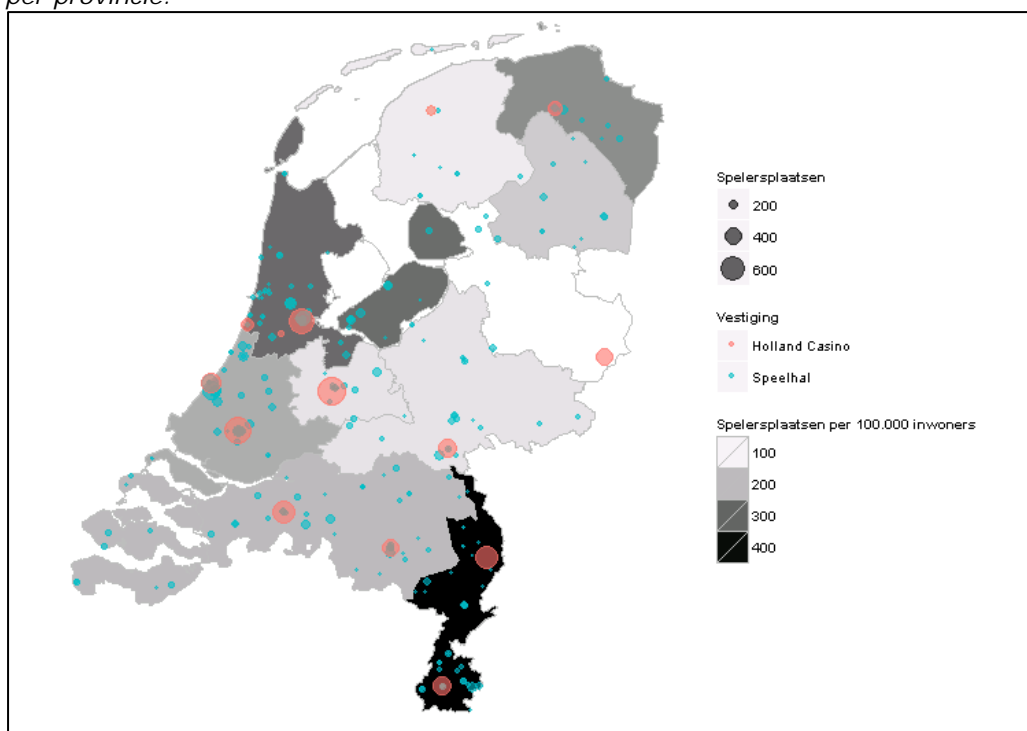
Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

Uit een analyse van de geografische spreiding van het aantal spelersplaatsen blijken er regionale verschillen te zijn in de verhouding tussen spelersplaatsen en inwonertal. Figuur 18 toont de locaties van speelhallen en casino's, waarbij de blauwe cirkels voor speelhallen staan en de rode voor locaties van Holland Casino. De omvang van de cirkels vertegenwoordigt het aantal spelersplaatsen per locatie. De locaties van horeca-automaten zijn in deze grafiek niet opgenomen, omdat het daarvoor aan bruikbare gegevens ontbreekt. De 17.414 horeca-automaten die eind 2013 in Nederland waren opgesteld (op 10.799 locaties), zijn in dit plaatje niet terug te vinden.

De meeste speelhallen en casino's staan in het zuiden en westen van het land. De speelhallen zijn talrijker (243 locaties), maar zijn wel een stuk kleiner (gemiddeld 92 spelersplaatsen per locatie, vergeleken met 445 voor Holland Casino).

De figuur toont ook per provincie het aantal spelersplaatsen per 100 duizend inwoners. De provincie met de minste spelersplaatsen is Overijssel (69 spelersplaatsen/100 duizend inwoners). In deze provincie staan ook maar een gering aantal casino's en speelhallen. De provincie met de meeste spelersplaatsen per 1000 inwoners is Limburg (410 spelersplaatsen/100 duizend inwoners). Er is geen eenduidige relatie tussen het aanbod in speelhallen en casino's en de prevalentie en kansspelverslaving (figuur 2 in paragraaf 2.2.2).

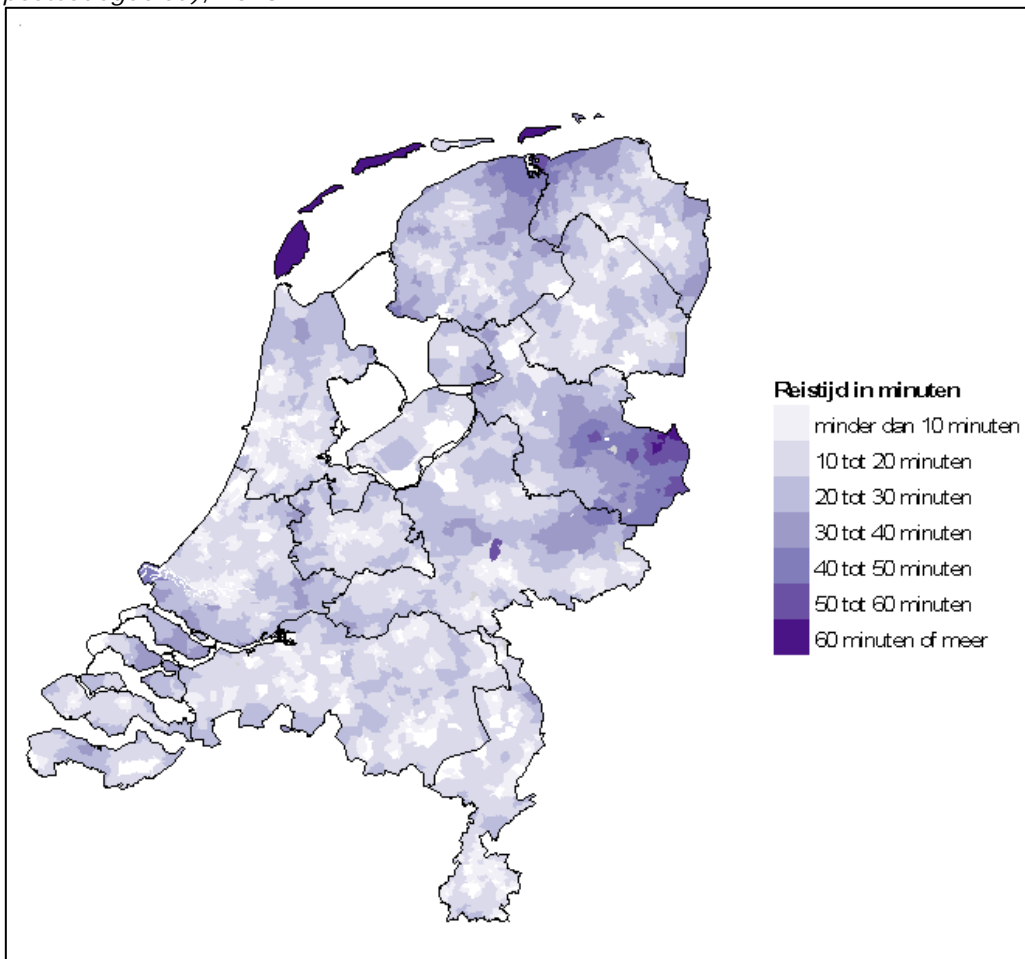
Figuur 18: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's, plaatsen per 1000 inwoners per provincie.



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit; opgave Holland Casino

Een andere maat van regionale spreiding van het aanbod is de afstand tot de dichtstbijzijnde vergunninghouder. Deze afstand, gemeten als gemiddelde reistijd over de weg, is berekend voor de speelhallen en weergegeven in Figuur 19.

Figuur 19: Gemiddelde reistijd naar dichtstbijzijnde speelhal (per 4-positie postcodegebied), 2013



Bron: Kansspelautoriteit.

In Figuur 19 is te zien dat de bewoners van de meeste Nederlandse gemeenten niet lang hoeven te reizen om bij een speelhal te komen. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden kost het meer dan een uur. Hierbij moet nogmaals opgemerkt worden dat de horeca-automaten en casino-automaten niet in deze kaart konden worden opgenomen. Het is niet te zeggen of, bijvoorbeeld, in de regio's waar weinig speelhallen in de buurt zijn wel horeca-automaten te vinden zijn.

Bovenstaande figuur toont de reistijd naar de dichtstbijzijnde speelhal, maar dit zegt weinig over het aandeel van de bevolking dat met kleine reistijd toegang heeft tot een speelhal. In Tabel 22 staat daarom het percentage van de bevolking dat binnen een aantal minuten één, twee of drie speelhallen kan bereiken. Zo kan 16% van de bevolking binnen 6 minuten een speelhal bereiken. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het kwartier een speelhal binnen bereik, ruim 40% twee speelhallen en ruim 30% zelfs drie.

Tabel 22: Percentage bevolking met één, twee of drie speelhallen binnen een bepaalde reisafstand, 2014

	3 minuten	6 minuten	9 minuten	12 minuten	15 minuten
Één speelhal	6,5%	16,0%	30,6%	44,3%	59,0%
Twee speelhallen	2,0%	7,6%	16,8%	26,9%	40,1%
Drie speelhallen	0,9%	4,0%	10,5%	19,5%	30,7%

Bron: Kansspelautoriteit

7.2.2 Concentratie

Omvang van exploitanten

De sector kansspelautomaten wordt gekenmerkt door een groot aantal exploitanten en vergunninghouders, met uitzondering van het segment casinoautomaten (met Holland Casino als enige exploitant en vergunninghouder). Het grote aantal exploitanten van horeca-automaten (539) en speelhalautomaten (69) weerspiegelt enerzijds het gemak waarmee een exploitatievergunning te verkrijgen is en anderzijds het feit dat gemeenten zelfstandig beslissen over het aantal vergunningen.

Het aantal automaten verschilt per exploitant. Er is een klein aantal grote exploitanten van speelhalautomaten (69 bedrijven in Nederland), die samen het merendeel van het totale aantal automaten exploiteren. De grootste exploitant (2.545 automaten) bezit bijna 18% van de speelhalautomaten.

Eenzelfde analyse is gedaan voor de 539 exploitanten van horeca-automaten in Nederland. Ook in dit segment is er een klein aantal grote exploitanten met een groot gezamenlijk marktaandeel (de grootste 100 exploitanten zijn goed voor 75% van de automaten). De grootste exploitant is (met 2.503 automaten) meer dan 70 keer zo groot als de gemiddelde exploitant (32 automaten). Veel exploitanten hebben slechts twee automaten. Aangezien twee het wettelijke maximum per horecalocatie is, doet dit vermoeden dat exploitant en vergunninghouder in deze gevallen samenvallen.

Concentratiegraad

De HHI is een maatstaf die gebruikt wordt om de mate van marktconcentratie aan te geven (zie paragraaf 2.5.2). De HHI-scores van de segmenten van de speelautomatenmarkt zijn weergegeven in Tabel 23. Voor HHI-scores onder de 0,2 wordt veelal gesteld dat de markt niet geconcentreerd is.¹⁸ Zowel voor de exploitanten van automaten in speelhallen als in de horeca is er sprake van een gefragmenteerde markt. Er zijn veel kleinere exploitanten met een beperkt marktaandeel. Voor casinoautomaten is de HHI 1,00 want Holland Casino is de enige vergunninghouder.

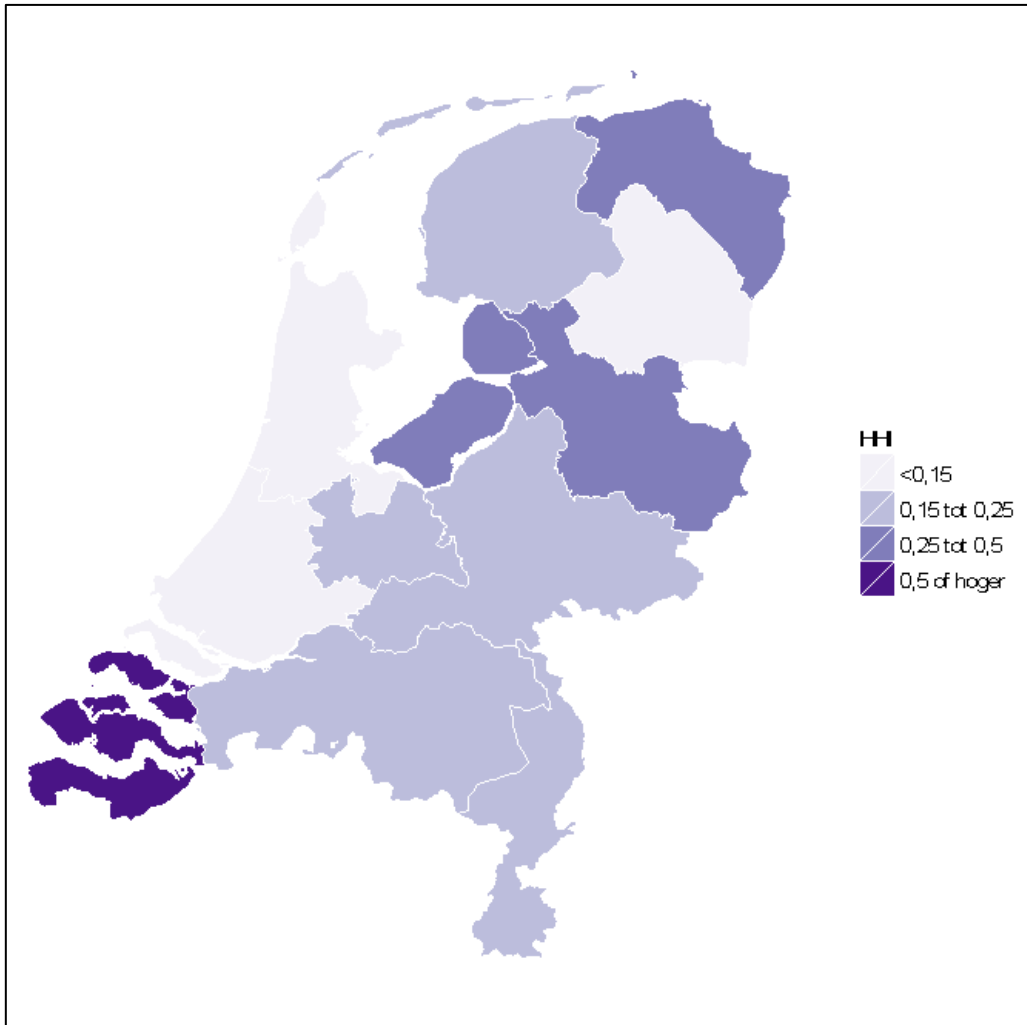
Tabel 23: Marktconcentratie, nationaal (op basis van aantal automaten per exploitant)

Locatie	HHI	
casinoautomaten	1,00	(geconcentreerde markt)
speelhalautomaten	0,08	(niet-geconcentreerde markt)
horeca-automaten	0,03	(niet-geconcentreerde markt)

Bron: Kansspelautoriteit.

Op het niveau van de speelhallen en horecagelegenheden is de concurrentie voornamelijk lokaal. Consumenten hoeven geen grote afstanden af te leggen om deze gelegenheden te bezoeken. Het is daarom ook zinvol om de marktconcentratie lokaal te bekijken. Als indicatie daarvan is in Figuur 20 HHI-index per provincie op exploitantniveau weergegeven, voor speelhallen en casino's. Horeca-automaten zijn niet meegenomen in de volgende figuren, aangezien hiervoor momenteel geen bruikbare gegevens beschikbaar zijn.

Figuur 20: Marktconcentratie per provincie (HHI) op exploitantniveau, speelhallen en casino's, 2013

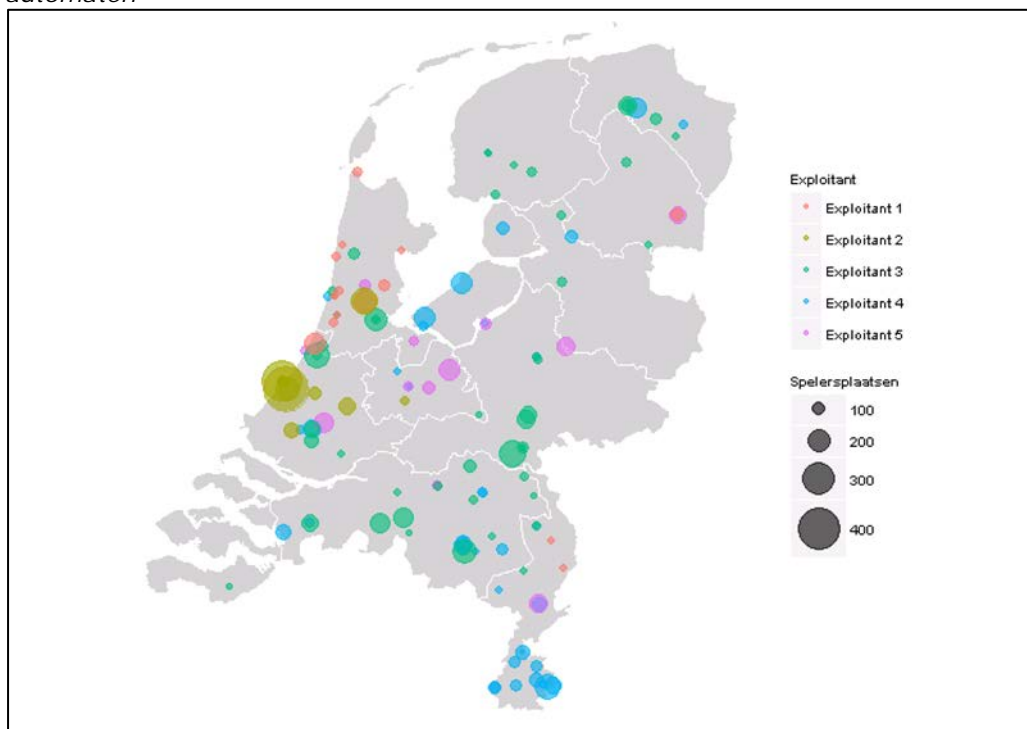


Bron: gegevens Kansspelautoriteit; opgave Holland Casino.

Uit Figuur 20 blijkt dat er is tussen provincies verschil is in de mate van marktconcentratie. In meer geconcentreerde regio's zijn de speelhal- en casinoautomaten in handen van een kleiner aantal exploitanten. Dit geldt vooral voor de provincie Zeeland. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Drenthe is de markt het minst geconcentreerd.

Voor de grootste vijf exploitanten van speelhalautomaten is geanalyseerd in hoeverre zij zich concentreren in één regio. In Figuur 21 staan de opstellocaties van speelhalautomaten van de vijf grootste exploitanten weergegeven. Elke kleur vertegenwoordigt een exploitant. De omvang van de cirkels geeft weer hoeveel automaten er op een locatie staan.

Figuur 21: Locaties speelautomaten grootste vijf exploitanten^a van speelhalautomaten



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

a) Niet op volgorde van grootte

Bovenstaande figuur toont dat in sommige regio's, zoals Zuid-Limburg, Flevoland en de zuidelijke Randstad, alle speelhalautomaten in handen zijn van één exploitant.

7.2.3 Kostenstructuur

Holland Casino

In Tabel 24 staan enkele gegevens over de casinoautomaten, oftewel de kansspelautomaten binnen Holland Casino. Het aantal casinoautomaten is sinds 2010 gestaag afgenomen. Ook het totale bruto spelresultaat uit deze automaten is gedaald. Het bruto spelresultaat per automaat volgt deze trend echter niet. Deze stijgt tussen 2010-2012 (€ 37.779 naar € 41.510), maar daalt weer in 2013 (€ 38.972).

Tabel 24: Kostenstructuur Holland Casino

	2010	2011	2012	2013
A Aantal spelersplaatsen	6747	6532	6405	6223
B Bruto spelresultaat automaten (miljoen)	€ 254,9	€ 265,2	€ 265,9	€ 242,5
C Kansspelbelasting (miljoen) (B*29%)	€ 73,9	€ 76,9	€ 77,1	€ 70,3
D Gemiddelde bruto spelresultaat (B/A)	€ 38 duizend	€ 41 duizend	€ 42 duizend	€ 39 duizend

Bron: Jaarverslagen Holland Casino

Horeca en speelhallen

Financiële gegevens op bedrijfsniveau zijn niet beschikbaar voor de categorieën horeca- en speelhalautomaten. Aan de hand van de betaalde kansspelbelasting kan echter wel een schatting worden gemaakt voor het bruto spelresultaat. In 2013 was dit € 743 miljoen. Het is niet mogelijk om dit uit te splitsen naar horeca-automaten en speelhalautomaten.

7.2.4 Productvariatie

Binnen de wettelijke kaders is ruimte voor variëteit tussen verschillende automaten-segmenten. Automaten worden in deze deelmarkten worden voornamelijk door binnenlandse producten op te markt gebracht. Voor buitenlandse producenten is het vaak te veel werk om aan de voorwaarden te voldoen.

7.3 Publieke belangen

7.3.1 Preventie van kansspelverslaving

Risico

Speelautomaten worden gezien als kansspelen met een hoog risico op kansspelverslaving, aangezien het spelresultaat kort na de inzet volgt (short-odd kansspel). Tabel 15 bevat de scores op risicofactoren voor kansspelautomaten in het algemeen (zie Tabel 4 voor het risicoprofiel van de overige kansspelen). In het onderzoek van Kingma, waar deze scores op zijn gebaseerd, zijn alleen speelhal- en horeca-speelautomaten meegenomen (kolom 2). De Casino-speelautomaten wijken qua risico op kansspelverslaving volgens Holland Casino op een aantal criteria af van de overige speelautomaten. Het risico op kansspelverslaving voor casino-speelautomaten (kolom 3) is daardoor hoger dan van de overige speelautomaten.

Tabel 25: Risicofactoren voor speelautomaten

Eigenschappen kansspel	Speelhal- en horeca-speelautomaten	Casino-speelautomaten
Duur van inzet tot uitbetaling	++	++
Hoogte inzet	-	+ ^a
Uitkeringspercentage	+ -	+ -
Omgeving	+ -	+ ^a
Duur van het kansspel	+	+
Aantrekkelijkheid prijs	+ -	+ ^a
Mate van behendigheids	+ -	+ -
Controle	+	++ ^a
Beschikbaarheid	++	+ - ^a
Totaal	+5	+8

Bron: Kingma (1993)

a) Bron: Opgave Holland Casino

Prevalentie

In de statistieken over kansspelverslaving is in het verleden niet bijgehouden aan welke soort kansspel(en) mensen verslaafd zijn. Er zijn geen specifieke verslavingscijfers voor kansspelautomaten. Hoewel dit nog steeds niet bij alle instellingen voor verslavingszorg goed wordt geregistreerd, komt er steeds meer info in LADIS over de speellocatie en de aard van het spel.

Wel is bekend, uit een onderzoek uit 2006, dat kansspelautomatenspelers voornamelijk ongehuwde autochtone mannen zijn (De Bruin, 2006). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat qua opleidingsniveau relatief veel kansspelautomatenspelers een afgeronde mavo-, havo- of vwo-opleiding hebben. Lager opgeleiden en mensen met academische scholing/ academisch geschoolden spelen het minst op kansspelautomaten.

Maatregelen

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en over de toegang tot verslavingszorg.³⁸ In de ondernemerscode van de brancheorganisatie voor speelautomaten, de VAN, wordt onder punt 6.1 invulling gegeven aan bovenstaande verplichting. Daarin is bepaald dat de leden van de Sectie Amusementscentra een verantwoord kansspelgebruik bevorderen en de risico's op problematisch speelgedrag of kansspelverslaving minimaliseren. Als instrumenten worden genoemd:

- het handhaven van de minimum leeftijdsgrens,
- voorlichtingsmateriaal over verantwoord kansspelgebruik,
- het aanbieden van een vrijwillig entreeverbod en doorverwijzing naar de hulpverlening,
- opleiding van medewerkers in het omgaan met kansspelproblematiek.

Het preventiebeleid van Holland Casino voor gebruikers van kansspelautomaten valt onder het algemene preventiebeleid, wat in paragraaf 6.3.1 reeds is beschreven.

7.3.2 Consumentenbescherming

Risico

Op elke kansspelautomaat in Nederland dient een merkteken te zitten. Een merkteken garandeert dat het model van de kansspelautomaat toegelaten is. Een merkteken garandeert echter niet dat de software van de kansspelautomaat niet veranderd is nadat de modeltoelating plaats heeft gevonden. Door de software te veranderen zou bijvoorbeeld het uitkeringspercentage van de kansspelautomaat verlaagd kunnen worden tot onder het wettelijk verplichte minimum.

Prevalentie

Tot en met 2013 controleerde Verispect periodiek de kansspelautomaten in Nederland. In haar jaarrapportage van 2012 stelt Verispect dat bij een controle van ruim 8.000 locaties over het algemeen de kansspelautomaten voldeden aan de voorschriften. Ook werden de 14 vestigingen van Holland Casino bezocht. De aangetroffen afwijkingen van de casinoautomaten bleken hersteld te zijn bij de hercontroles. Momenteel voert de Kansspelautoriteit zelf controles uit. In 2013 ontving de Kansspelautoriteit 35 klachten over kansspelautomaten.

Maatregelen

³⁸ Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), Staatsblad 2013-175.

Het systeem van modelkeuringen en –toelatingen is bedoeld om de consument te beschermen tegen 'oneerlijk spel'. Naast deze keuring op voorhand vindt er ook een periodieke keuring van automaten plaats, waarbij de modelconformiteit wordt getoetst. Dat wil zeggen dat gecontroleerd wordt of de software van een kansspelautomaat niet gewijzigd is ten opzichte van de instellingen die in de modeltoets zijn goedgekeurd. De software van automaten wordt gecontroleerd als er klachten over worden ingediend.

7.3.3 *Tegengaan van fraude en overige criminaliteit*

Maatregelen

Om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan, controleerde Verispect tot 2014 periodiek alle locaties waar zich kansspelautomaten konden bevinden. Een controle kon twee vormen aannemen:

- Uiterlijke controle: bij een uiterlijke controle wordt de kansspelautomaat op uiterlijke voorschriften gecontroleerd en op de aanwezigheid van een merkteken;
- Technische controle: bij een technische controle wordt een kansspelautomaat open gemaakt en wordt de soft -en hardware gecontroleerd.

Per 1 januari 2014 maakt de Kansspelautoriteit geen gebruik meer van de diensten van Verispect. De Kansspelautoriteit controleert kansspelautomaten sindsdien op basis van klachten.

Prevalentie

De Kansspelautoriteit treft in de regel weinig illegale kansspelautomaten aan bij controles. Aangaande kansspelautomaten is tot nu toe één sanctiebesluit genomen. In 2012 trof Verispect (namens de Kansspelautoriteit) rond de 30 illegale kansspelautomaten aan. Dit betrof voor het overgrote deel gokzuilen, die kunnen worden gebruikt voor sportwedenschappen en/of als kansspelautomaat.

De lage prevalentie van illegaal aanbod kan ermee te maken hebben dat de kosten van de benodigde vergunningen beperkt zijn in verhouding tot de (potentiele) opbrengsten, maar ook met de gepercipieerde pakkans.

8 Bronnenlijst

- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th ed.). doi:10.1176/appi.books.9780890425596
- Bieleman, B., Biesma, S., Kruize, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R. & Bak, T. (2011). Gokken in Kaart. *Intraval*.
- Blankers, I., Douma, K. & Wilms, P. (2012). Substitutie tussen online en offline kansspelen. *APE - Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics*.
- De Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. *Centrum voor Verslavingsonderzoek, Boom Juridische uitgevers*.
- De Bruin, D.E. (2008). Kansspelen in andere aarde: een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders. *Centrum voor Verslavingsonderzoek*.
- Ferris, J. & Wynne, H. (2001) The Canadian Problem Gambling Index: Final report. *Canadian Centre on Substance Abuse*.
- Goudriaan, A. & DeFuentes-Merillas, L. (2013). Pathologisch Gokken. In Franken, I., Muris, P. en Denys, D. (Eds.), *Basisboek Psychopathologie* (709-723). Utrecht: De Tijdstroom.
- Homburg, G.H.J., Oranje, E. (2009). Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. *Regioplan Beleidsonderzoek, WODC*.
- Meerkerk, Gert Jan van, e.a. (2008) De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. IVO & CVO. Onderzoek in opdracht van de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij.
- Jellinek (november 2013). *Wat kenmerkt een verslaafde gokker?* Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/alcohol-drugs/gokken/gokverslaving/wat-kenmerkt-een-verslaafde-gokker/>
- Kingma, S. (1993). Risico-analyse kansspelen. Een onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland. *KU-Brabant, Tilburg*.
- Lambertz, B., J. van Leeuwen & B. van der Lelij (2007). Kansspelen via nieuwe media 2007. Monitor betaalde interactieve internetkansspelen. Amsterdam: Motivaction.
- Lesieur, H.B. & Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144 (9), 1184-1188
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & van Delden, E.B. (2010). Kerncijfers Verslavingszorg 2009. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T., van Delden, E.B. & Mol, A. (2011). Kerncijfers Verslavingszorg 2010. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Poort, J., Akker, I., Baarsma, B. & Hennes, C. (2010). Lotsbestemming. *SEO Economisch Onderzoek*.
- Spapens, T. (2008). Joker!. De aanpak van illegale casino's in Nederland. *Boom Juridische Uitgevers*.
- Spapens, T. (2010). Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T. (2012). Prijs! Zwarte lottospelen en illegale sportwedenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T., Olfers, M. (2013). Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. *Universiteit Tilburg*.
- Williams, L. V., & Siegel, D. S. (Eds.). (2013). *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*. Oxford University Press.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2012). Kerncijfers Verslavingszorg 2011. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.

- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2013). Kerncijfers Verslavingszorg 2012. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2014). Kerncijfers Verslavingszorg 2013. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.